

Paragi Beáta

A békefolyamat sokkal fontosabb volt.

A nemzetközi segélyezés összefüggései
az izraeli-palesztín konfliktusban
(1993-2000-2005)

Nemzetközi Tanulmányok Intézet

Témavezető:

Dr. Rostoványi Zsolt

Egyetemi tanár

A bíráló bizottság névsora:

© Paragi Beáta



**NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK
MULTIDISZCIPLINÁRIS
DOKTORI ISKOLA**

Paragi Beáta

A békefolyamat sokkal fontosabb volt.

A nemzetközi segélyezés összefüggései
az izraeli-palesztín konfliktusban
(1993-2000-2005)

Ph.D. értekezés

Budapest, 2008

Tartalomjegyzék

Táblázatok és ábrák jegyzéke.....	6
Köszönetnyilvánítás	8
Bevezetés.....	9
1. A probléma meghatározása, koncepcionális keretek	10
1.1. A probléma definiálása, illetve a tézisek megfogalmazása.....	10
1.2. Megközelítés, módszertan, koncepcionális keretek	27
1.2.1. Megközelítés: a külső segélyezés lehetséges értelmezési keretei	27
1.2.2. Alkalmazott módszertan.....	33
1.2.3. A nemzetközi segélyezés politikaelméleti összefüggései	40
1.2.4. A nemzetközi segélyezés alapfogalmai és hatékonysága	54
2. Az oslói folyamat gyakorlati keretei, korlátai	64
2.1. A megállapodások természete, belső gyengeségei.....	65
2.2. Az Izrael és PH közötti gazdasági integráció sajátosságai.....	83
2.3. Az oslói folyamat gazdasági, társadalmi velejárói palesztín oldalon	93
3. A palesztín államalakulás sajátosságai, dilemmái	113
3.1. Belpolitikai összefüggések.....	114
3.2. Szuverenitás vs. életképesség.....	124
4. A segélypolitika külpolitikai háttere: Európa és a közel-keleti konfliktus	128
4.1. Európa térségbeli politikája az amerikai külpolitika tükrében.....	130
4.2. A közel-keleti konfliktus és szereplői – percepciók	139
4.3. Az EU és tagállamainak oslói folyamatban való érdekeltsége	148
4.3.1. Európa térségbeli kapcsolatainak jellege	149
4.3.2. Az európai donorok, mint hatalmi-politikai aktorok.....	156
4.3.3. Az EU/EK fejlesztéspolitikájának releváns vonatkozásai	170
5. Politikai intervenció, fejlesztési együttműködés, humanitárius segítségnyújtás ...	181
5.1. A hivatalos segélyezés főbb szereplői és perspektívái 1993-ban.....	181
5.2. A nemzetközi (nyugati) segélyezési politika elvi-stratégiai alakulása	186
5.2.1. A nemzetközi közösség feltételezései és feltételei.....	187
5.2.2. Politikai-stratégiai összefüggések	190
5.2.3. A helyi koordinációs mechanizmus funkciói.....	198
5.2.4. Az EU/EK nemzetközi donorközösségben képviselt pozíciói.....	201
5.3. Az adatok értelmezésével kapcsolatos problémák, nehézségek	207
5.4. A Palesztín Hatóság donorpolitikákban való fontossága	211
5.5. A segélyek funkciói és hatásmechanizmusa	226
5.5.1. Következetesség elvben, következetlenség gyakorlatban (1994-2000).....	227
5.5.2. Feltételeesség, reformok és következmények (2000-2005).....	243
Konklúzió: a külső támogatás békefolyamatban játszott szerepe	257
Mellékletek.....	265
Az oslói folyamat filozófiájának akadémiai háttere.....	265
Fontosabb releváns események (1993-2005)	267
Humán fejlődési mutatók (UNDP, HDI), 2004.....	268
A palesztín társadalom fontosabb mutatói (PCBS 2006).....	269
A palesztín gazdaság fontosabb mutatói (1994-2000)	270
A palesztín gazdaság fontosabb mutatói (2000-2005)	272

A palesztín GDP szektoriális megoszlása (1995, 1999, 2000, 2002 - 2005)	273
Egyéb – foglalkoztatottsági, társadalmi – mutatók (PCBS 2006).....	274
A palesztín költségvetés tételei (1996-2002)	275
Az OECD DAC államainak ODA/GNI [ODA/GNP] aránya (1970-2005).....	276
Az OECD DAC (tagállamok) által nyújtott segélyek alakulása, 1990-2006.....	277
Közös, hivatalos izraeli-palesztín egyeztető fórumok (oslói folyamat)	278
A donormechanizmus működése (2003)	279
A donormechanizmus reformja (2005-2006)	280
A palesztín területeknek juttatott bilaterális ODA (1993-2000; 2000-2005).....	281
A PH legnagyobb donorai (1993-2003; 2004-2005).....	282
A segélyek nagyságrendjének alakulása (különféle források szerint).....	282
A PH öt legnagyobb donora és részesedésük az összes segélyen belül	283
A segélyek alakulása 2002-2006	284
A legnagyobb donorok prioritásai, 2002-2006.....	285
Az OECD DAC donorai által a PNH felé teljesített (D) fejlesztési segélyek (ODA) nagyságrendjének alakulása globális és regionális összehasonlításban, 1993-2000.....	286
Az OECD DAC donorai által a PNH felé teljesített (D) fejlesztési segélyek relatív alakulása összes és közel-keleti segélyeiken (ODA) belül, 1993-1997	287
Az OECD DAC donorai által a PNH felé teljesített (D) fejlesztési segélyek relatív alakulása összes és közel-keleti segélyeiken (ODA) belül, 1997-2000	288
Az OECD DAC donorai által a PNH felé teljesített (D) fejlesztési segélyek (ODA) alakulása globális és regionális összehasonlításban, 2000-2005.....	289
Az OECD DAC donorai által a PNH felé teljesített (D) fejlesztési segélyek relatív alakulása összes és közel-keleti segélyeiken (ODA) belül, 2000-2005	290
A palesztín területek (PNH) Közel-Keleten belüli relatív súlya az OECD DAC államainak összes bilaterális, multilaterális segélyén (ODA) belül, 2000-2005.....	291
A PNH legnagyobb donorainak fejlesztéspolitikai preferenciái	292
Bibliográfia	293
Könyvek, tanulmányok, cikkek	293
Dokumentumok	310
Egyéb források	311
Beszélgetések, interjúk (személyes, e-mail).....	312
Közzvéleménykutatási adatok forrásai	312

Táblázatok és ábrák jegyzéke

1. Táblázat - A nemzetközi kapcsolatok iskoláinak fejlesztési segélyekről alkotott felfogása	47
2. Táblázat - Az oslói megállapodásokkal szembeni megnyilvánulások (1994-2005)	80
3. Táblázat - A palesztín területek fontosabb gazdasági mutatói (1968-1993)	85
4. Táblázat - A palesztín-izraeli gazdasági kapcsolatok alakulása (1990-2005)	92
5. Táblázat - A Nyugati Part és a Gázai-övezet szociális ellátásának megoszlása, 1992	93
6. Táblázat - A Nyugati Part és a Gázai-övezet szociális ellátásának megoszlása, 2005	95
7. Táblázat - A Nyugati Part és a Gáza-övezet infrastrukturális ellátottsága regionális összehasonlításban, 1992-1994	97
8. Táblázat - A palesztín területek fontosabb gazdasági, társadalmi mutatói, 1990-2005 (éves átlag)	100
9. Táblázat - A palesztín gazdaság teljesítményének alakulása 1999-hez képest (2000-2005)	101
10. Táblázat - A munkanélküliségi ráta iskolai végzettség szerinti megoszlása, 1999-2005	102
11. Táblázat - A PH-hoz érkező és onnan kimenő (hivatalos és magán csatornán bonyolódó) átutalások	103
12. Táblázat - Gazdasági tevékenység GDP-arányos megoszlása 1995, 2000, 2005	104
13. Táblázat - A nem-produktív (köz)szolgáltatások GDP-részesedése (1999, 2002-2005)	104
14. Táblázat - A Nyugati Part és a Gáza-övezet infrastrukturális ellátottsága regionális összehasonlításban, 2000 és 2004 (2003)	106
15. Táblázat - A palesztín költségvetés fontosabb sorai (1996-2002), m USD	107
16. Táblázat - Az EU-tagállamok izraeli-palesztín kérdésben képviselt hagyományos „közös” álláspontján belüli eltérések	164
17. Táblázat - Az EU/EK hivatalos fejlesztési támogatásának megoszlása regionális megoszlásban	175
18. Táblázat EU MEDA-segélyek, 1995-2006	180
19. Táblázat - A szektoriális munkacsoportok irányítása	200
20. Táblázat - A PNH 10 legnagyobb donora (csak bilaterális és közvetlen ODA)	211
21. Táblázat - A palesztín bilaterális segélyek összes, illetve közel-keleti ODA-n belüli aránya (EU/EK, USA)	214
22. Táblázat - A palesztín bilaterális segélyek összes, illetve közel-keleti ODA-n belüli aránya 1.	216
23. Táblázat - A palesztín bilaterális segélyek összes, illetve közel-keleti ODA-n belüli aránya 2.	218
24. Táblázat - A palesztín bilaterális segélyek összes, illetve közel-keleti ODA-n belüli aránya 3.	219
25. Táblázat - A segélyek donoronkénti megosztása, 1994. január -2003. június	222
26. Táblázat - A felajánlott (F.a.) tételek, illetve a kötelezettségvállalások (K) és teljesítések (T) alakulása, 1994-2003	223
27. Táblázat - A segélyek alakulása, 2002-2006	224
28. Táblázat - A PH külső bevételi forrásai, 1994-1999	230

29. Táblázat - A demokratikus normákat, értékeket ösztönző európai projektek alakulása, 1994-2005	249
30. Táblázat - Az Európai Unió (EB) humanitárius támogatásának alakulása, millió euró	254
1. Ábra - A palesztín segélyek részesedése az Egyesült Államok, az EU, illetve Egyesült Királyság összes közel-keleti segélyén belül (1997-2005)	215
2. Ábra - A palesztín segélyek részesedése a legbefolyásosabb EU-tagok (Franciaország, Egyesült Királyság, Németország), illetve az EU/EK összes közel-keleti segélyén belül (1994-2005).....	220

Köszönetnyilvánítás

A disszertáció két-három év távrolról sem egyenletes kutatásának eredménye. Nem csupán terjedelme és formája, de szakmai tartalma és következtetései is tükrözik a probléma összetettségével kapcsolatos tudásomat, tapasztalataimat. Ez utóbbiak formálásában – néha meglehetősen sajátos módon – nagyon sokan vettek részt.

Mindenekelőtt köszönettel tartozom témavezetőmnek, Rostoványi Zsoltnak kötetlen együttműködésünkért és bátorításáért, illetve az egyetemünkön működő Nemzetközi Kapcsolatok doktori képzés programigazgatójának, Blahó Andrásnak mindig készséges tanácsaiért és válaszaikért. Az egyetem doktori képzése mellett elismerés illeti mindazon intézményeket, amelyek anyagilag támogatták felfedezéseimet (Magyar Ösztöndíj Bizottság, Izrael és Norvégia kormánya), illetve amelyek lehetőséget biztosítottak rá, hogy a kutatás szakmai háttere megfelelő legyen (Harry S. Truman Institute for Advancement of Peace, Héber Egyetem, Jeruzsálem; Palestinian Economic Policy Research Institute (MAS), Ramallah; FAFO-AIS, Osló).

Nagyon hálás vagyok mindazoknak, akik az utóbbi években megosztották velem releváns gondolataikat, tudásukat. Közvetett vagy közvetlen módon, kérve vagy kérés nélkül, de segítséget nyújtott Benczes István, Buda Péter, Csicsmann László, Gazdik Gyula, Gulyás Viktor, Khaled Gazal, Marton Péter, Najat Samil Ali, N. Rózsa Erzsébet, Simai Mihály, Tüske László, Szávai Ferenc, Wagner Péter, Zalán Eszter (Budapest); Wadi Abunassar, Berzi Tamás, Mark Gallagher, Mikha Harris, Jungbert Béla (Jeruzsálem, Tel Aviv); Rula M’Haissen, Cairo Arafat és munkatársai, Nasr Abdel Karim, Samir Abdallah (Ramallah); Dorothée Schmid (IFRI, Párizs), Rex Brynen (McGill University, Kanada); Jon Pedersen, Mark Taylor és kollégáik (FAFO, Oslo). Reflexióik mindig tanulságosak voltak, de a disszertáció következtetéseiért engem terhel a felelősség. Azok a hallgatók, akiknek elvárásait és gondolatait az évek folyamán sikerült közelebbről megismernem szintén meghatározó szerepet játszottak a munka elkészültében.

Különösen sok köszönet illeti Hóvári Jánost (hazánk volt izraeli nagykövetét, a Magyar Külügyminisztérium munkatársát) és Ephraim Kleimant (a Héber Egyetem tanárát) eljárásom kívüli önkéntes, rendszeres, és alighanem viszonzhatatlan segítségükért. Támogató visszajelzéseik, konstruktív kritikájuk, kételyeik és kérdéseik mindig nagyon hasznosnak bizonyultak. Ami a dolgozat nemzetközi fejlesztési segélyezéssel kapcsolatos összefüggéseit illeti, azok formálódásában a Szent-Iványi Balázssal és Vári Sárával való többéves közös munkának is jelentős szerepe volt. Az elektronikus verzió tartalmazza a Gazdik Gyula és Benczes István opponensi véleményében jelzett néhány apróbb hiba helyreigazítását is; észrevételeikért, illetve az értekezés bírálataért is sok-sok köszönettel tartozom.

Vannak néhányan, akik – szándékosan, véletlenül vagy tévedésből – az utóbbi években megpróbáltak meggyőzni, hogy könyvek és papírok révén csak a valóság egy metszete ismerhető meg. Gondolkodásmódjuk, kíváncsiságuk, rám gyakorolt pozitív vagy negatív hatásuk, humorérzékük, szükség esetén vendégszeretetük nagyon sokban járult hozzá ahhoz, hogy örömet találjak a disszertáció elkészítésében. Az, hogy ismerhetem őket, talán a legértékesebb hozadéka a hivatalos munkának.

Végül, de nem utolsósorban köszönettel tartozom tényleges és tiszteletbeli családtagjaimnak türelmükért és szeretetükért. Férfimnek pedig egyszerűen mindenért.

Bevezetés

Nehezen megválaszolható a kérdés, hogy vajon a nemzetközi fejlesztési együttműködés rendszere vagy a palesztín-izraeli kérdés alkot-e bonyolultabb problémakört. Az oslói békefolyamattal meginduló nemzetközi segélyezés szereplői az akkor létrehozott Palesztín Hatóság gazdasági és politikai rendszerét kívánták fejleszteni annak érdekében, hogy az *elvi nyilatkozatot* aláíró felek – Izrael és a palesztín nép – eljussanak a végső megállapodásig. A békefolyamat végül bekövetkező kudarcát sokféleképpen magyarázzák. Legelterjedtebb megközelítésben annak fő oka az oslói megállapodások tökéletlen végrehajtása, illetve az izraeli megszállás kereteinek *de facto* változatlanlansága. Közelebbről vizsgálva a kérdést, az izraeli-palesztín kapcsolatok alakulásában – a palesztín autonómia megteremtése mellett – egyetlen olyan változó van, amely újdonságot jelentett a korábbi időszakhoz képest: a nemzetközi közösség aktív szerepvállalása.

Az autonómia létrehozásával nemzetközi szereplők sokasága vált érintetté az oslói békefolyamatban, amennyiben a Palesztín Nemzeti Hatóság modern „állami” intézményrendszerként való működtetése megkövetelte a külső segítséget. A békefolyamat támogatását alapvetően a nemzetközi közösség fejlett államai – Európa, Észak-Amerika, illetve Japán – vállalták. A politikai szereplőként is megnyilvánuló donorok álláspontjainak, tevékenységének összehangolása, illetve azok Palesztín Hatósággal és Izraellel való egyeztetése kellően bonyolult együttműködési kereteket alakított ki. E rendszerben egyik szereplő érdekei sem érvényesülhettek kizárólagosan. Miközben lehetővé vált, hogy a segélyezés gazdasági-fejlesztési értelemben a körülményekhez képest látványos eredményeket produkáljon, politikai összefüggésekben komoly problémákhoz vezetett. Az oslói folyamat sikere – izraeli-palesztín relációban és palesztín oldalon – egy olyan politikai szervezet (Palesztínai Felszabadítási Szervezet) belső legitimitásán és kompetenciáin múlt, amelynek adottságai és lehetőségei éppúgy nem biztosítottak megfelelő háttérrel a donorok beleértett céljának, a modern, demokratikus palesztín állam megteremtésének, ahogy maguk az oslói megállapodások sem.

1. A probléma meghatározása, koncepcionális keretek

1.1. A probléma definiálása, illetve a tézisek megfogalmazása

„Választhatok egy biztos, de semmitmondó leírás
és a mindentudás igényével fellépő,
de bizonytalan hipotézisek között.”
(Camus 1942, 1991: 297)

A disszertáció a külföldi (európai, nyugati) segélyek közel-keleti konfliktusban, pontosabban az oslói békefolyamatban (1993-2000-2005) játszott szerepét vizsgálja. A donorközösség elsődleges célja – összhangban az *elvi nyilatkozattal* – a békefolyamat gazdasági eszközökkel való támogatása volt. Az utóbbi közel másfél évtizedben a nemzetközi szereplők aktívan részt vettek a Palesztín Hatóság fennhatósága alatt álló területek politikai és gazdasági természetű fejlesztésében. A kezdeti víziók ellenére az Izrael és Palesztín Nemzeti Hatóság közötti viszony rosszabb, mint 2000-ben, illetve 1993-ban volt. A második intifáda „indokolatlan” kitörése (2000), majd az oslói megállapodások legitimitását megkérdőjelező Hamász „meglepő” választási győzelme (2006) világosan jelezte, hogy gazdasági ösztönzőkkel politikai kérdések éppúgy nem oldhatók meg, ahogy – történelmi példák alapján – gazdasági szankciók sem szoktak politikailag eredményesek lenni (Pape 1997; Elliot 1998; Haas 1998; Killick 1998; Tostensen és Bull 2002). Bár a fejlemények 2000-től módosították a donor államok által játszott szerep politikai hátterét, tevékenységük szervezeti, működési keretei a kezdetektől változatlanok. Eredménytelenségük okainak megértéséhez szükséges megvizsgálni a tágabb politikai feltételrendszert: az *elvi nyilatkozat* politikai és gazdasági céljait, az azokban rejlő korlátokat, és az oslói megállapodások végrehajtásával kapcsolatos problémákat; a külső támogatást nyújtó donorok deklarált fejlesztési céljait, illetve az azok következetességét megkérdőjelező releváns politikai pozíciókat; valamint a fejlesztés tárgyául szolgáló palesztín entitás politikai, társadalmi, gazdasági folyamatait.

Általános politikai összefüggések – az oslói folyamat háttere

A közel-keleti konfliktus megoldása, így az 1990-es években oslói jelzővel illetett békefolyamat támogatása – távlatilag egy életképes palesztín állam alapjainak megteremtése – kiemelt fontossággal szerepel a nemzetközi közösség napirendjén. Az 1993-ban norvég kezdeményezésre, illetve közvetítéssel megindult oslói békefolyamat a nemzetközi közösség szereplői, legalábbis a fejlett államok körében széles politikai, anyagi támogatásnak örvendett. Az Izrael és a PFSZ (Palesztínai Felszabadítási Szervezet, PLO) képviselői által kidolgozott *elvi nyilatkozat* (Declaration of Principles, DOP),¹ az annak végrehajtására vonatkozó további megállapodások² az elérhető maximumot tükrözték. Az *elvi nyilatkozat* aláírását megelőző Izrael és PFSZ közötti kölcsönös elismerés hatalmas előrelépésnek minősült.³ A bilaterális keretek között formált megállapodások a következő óvatos alapelvekre épültek: konstruktív kétértelműség a szövegezésben (*constructive ambiguity*), fokozatosság a hatáskörátadás kapcsán (*gradualism*), illetve viszonyosság a megállapodások végrehajtása során (*reciprocity*).

¹ Az *elvi nyilatkozat* (DOP 1993) 1. cikke szerint: „A folyamatban lévő közel-keleti békefolyamat keretei között az izraeli-palesztín tárgyalások célja, többek között, a Palesztín Átmenti Önkormányzati Hatóság, illetve a palesztín nép számára választott tanács (a „tanács”) létrehozása a Nyugati Parton és a Gázai-övezetben egy maximum öt évig tartó átmenti időszakra, amely a Biztonsági Tanács 242. (1967) és 338. (1973) sz. határozatai alapján a végleges rendezéshez vezet. A felek megértették, hogy a megállapodások a széles értelemben vett békefolyamat szerves részét képezik, illetve a végső státuszra vonatkozó tárgyalások a Biztonsági Tanács 242. (1967) és 338. (1973) sz. határozatainak végrehajtásához vezetnek.” Ez és minden további dokumentum-részlet saját fordítás (hacsak másként nincs jelölve).

² Az 1993-1998 között aláírt fontosabb megállapodások: *elvi nyilatkozat* (*Declaration of Principles on Interim Self-Government Agreements*, Washington, 1993. szeptember 13.; DOP 1993); az *elvi nyilatkozat* végrehajtásáról rendelkező ún. Gáza-Jerikó megállapodás (*Gaza-Jericho Agreement*, Kairó, 1994. május 4.; GJ 1994); a feladatok és hatáskörök további átadásáról szóló ún. *előzetes felhatalmazási megállapodások* (*Early Empowerment Agreements* (EEA 1994); *Protocol on Further Transfer of Powers and Responsibilities*, Kairó, 1994. augusztus 27., illetve *Protocol on Preparatory Transfer of Powers and Responsibilities*, Erec, 1994. augusztus 29.); az 1994-ben aláírtakat felváltó ún. Osló II. vagy *átmeneti megállapodás* (*Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip*, Washington, 1995. szeptember 28.; IA 1995); a hebroni kivonulásra vonatkozó jegyzőkönyv és kapcsolódó elemei (*Protocol Concerning the Hebron Redeployment* vagy *Hebron Protocol*, 1997. január); a politikai jellegű-tartalmú *Wye River Memorandum* (Wye River Plantation, Maryland, 1998. október 23.; Wye 1998), illetve a végleges tárgyalásokra vonatkozó *sarm-es-sejki memorandum* (*The Sharm el Sheikh Memorandum on Implementation Timeline of Outstanding Commitments of Agreements Signed and the Resumption of Permanent Status Negotiations*; Sarm-es-Seik 1999. szeptember 4.; Sarm 1999) A végleges megállapodást eléni kívánó Camp David-i tárgyalások eredménytelenül, csupán egy közös nyilatkozattal végődtek (Camp David, 2000. július 11-25.) Az ezt követően 2000 decemberében Bill Clinton, amerikai elök által felvetett javaslatok (Clinton 2000), illetve a 2001. január végi tabai tárgyalások (Taba 2001) nem fordították meg a politikai folyamatok alakulását. A továbbiakban megállapodások, egyezmények vagy szerződések néven utalok az 1993-1999 között elért megállapodásokra.

³ Lásd a Jichak Rabin izraeli miniszterelnök és Jasszer Arafat, a PFSZ elnöke közötti levélváltást (1993. szeptember 9. és 10.) (MR 1993).

A másfél évtizede megkötött megállapodások bizonyos értelemben konzerválták a fennálló *status quo*-t, amennyiben a megszállás *de facto* külső keretei nem csupán változatlanok maradtak, de – legalábbis az azt aláíró PFSZ részéről – lényegében *de jure* is elismerést nyertek.⁴ Más megközelítésben jelentős előrelépésnek bizonyultak, hiszen a palesztín nép először kapott rá lehetőséget, hogy saját belső ügyei felett – a Palesztín (Nemzeti) Hatóság (PH, PNH) keretein belül – az otthonának tekintett földrajzi területen autonómiával rendelkezzen.⁵

Bár a megállapodások az Izrael és a PFSZ közötti közvetlen tárgyalások eredményei, azok tartalmi összefüggései nem választhatók el sem a felek közötti belső *de facto* aszimmetrikus erőviszonyoktól, sem az egyéb külső *de jure* vonatkozások által kínált lehetőségektől (2. fejezet). Nemzetközi jogilag vitatható, hogy egyáltalán nemzetközi szerződésnek minősülnek-e a dokumentumok – s mint ilyen, kötik-e a feleket vagy sem – amennyiben a nemzetközi szerződések jogáról rendelkező bécsi egyezmény 2. (1a) cikke értelmében azok részesei csak államok és nemzetközi szervezetek lehetnek (Cotran és Mallat 1996; Watson 2000).⁶ A megállapodások (belső vagy nemzetközi) gazdasági összefüggéseit, azok minőségét tekintve a – *párizsi jegyzőkönyvben* (PP 1994) megszövegezett – felek közötti együttműködés valahol a szabadkereskedelmi megállapodás, illetve a gazdasági unió között helyezkedik el. A felek mögöttes politikai érdekeiből adódóan a PP gazdasági jogi értelemben sem definiálja pontosan, hol húzódik a felek szuverenitásának akár fizikai, akár

⁴ Az *elvi nyilatkozat* 4. cikke szerint a választott tanács (a törvényhozás) hatásköre a Gázai-övezet és Nyugati Part Palesztín Hatóságnak (PH) fokozatosan átadott területére és lakosságára terjed ki, kivéve a végső státuszra vonatkozó kérdéseket. Bár ezeket – legalábbis a terület és határok vonatkozásában – csak a majdani *átmeneti megállapodás* (1995) nevesíti, a nyilatkozat végén található kiegészítés (*Agreed minutes to the DoP on Interim Self-Government Arrangements*) B pontja értelmében „a katonai kormányzat megszüntetése nem akadályozza meg Izraelt abban, hogy a tanácsnak [kifejezetten] át nem adott hatáskörök vonatkozásában hatalmát és felelősségét gyakorolja” (DOP 1993).

⁵ Az autonómia 1994 májusában jött létre; elnevezése az *elvi nyilatkozat* (1993) és az *átmeneti megállapodás* (1995) szerint Palesztín Átmeneti Önkormányzati Hatóság (*Palestinian Interim Self-Government Authority*). 1994-1996 között Palesztín Hatóság, az első törvényhozási- és elnökválasztás (1996. január) óta *Palesztínai Nemzeti Hatóság* (PNH; *Palestinian National Authority*, PNA) elnevezéssel illetik. Diplomáciai, akadémiai körökben felváltva használják a két (PH, PNH) kifejezést; a dolgozat folyamán én is szinonimaként kezelem őket, még ha jogi, intézményi értelemben van is köztük tartalmi különbség. A PH általában a végrehajtó hatalomra (kormányra) utal, a PNH az autonómiára, mint jogi-intézményi entitásra. A PH és PFSZ közötti kapcsolatról, átmenetről bővebben a 3. fejezetben lesz szó.

⁶ A nemzetközi szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény (1969) szerint nemzetközi szerződést államok kötnék egymással. A bécsi egyezménynek 1993-ban sem Izrael, sem a PFSZ nem volt részese. Az oslói megállapodások, illetve palesztín államiság nemzetközi jogi vonatkozásai megfelelő szabályozás híján elég komplikált jogi kérdést alkotnak (Cotran és Mallat, 1996; Watson 2000, Khalil 2005). További forrásként lásd az *Israeli Law Review* témával foglalkozó számait, illetve a bécsi egyezmény szövegét.

átvitt értelemben vett határa. Arra sem ad világos választ, hogy szorosabb gazdasági integráció vagy szeparáció-e az együttműködés célja (Kleiman 1994; El-Musa et al 1995; Einhorn 1997), noha ez utóbbi a kezdetektől vélelmezhető volt.

Az előző két gyakorlatias szemponthoz hasonlóan meglehetősen ellentmondásos a megállapodásokat igazoló nyugati gondolkodásmódra – gazdasági racionalitásra – építő filozófia is.⁷ Az elképzelés értelmében az átmeneti időszak és a fokozatos hatáskörátadás megfelelő háttérrel biztosít ahhoz, hogy a gazdasági helyzetének javulását a béke, stabilitás ígéretéből fakadóan érzékelő palesztín nép végső státuszban való megegyezési készsége politikai értelemben is javulni fog. Az átmenetiségre, illetve fokozatosságra épülő rendezési tervek a Camp David-i keretegyezmények (1978) óta arra a megfontolásra épülnek, hogy a „munkával és biztos jövedelemmel rendelkező 'boldog' palesztínok megszállás alatt [is] hajlandóak lesznek a politikai rendezésről tárgyalni” (Nakhleh 2004: 178, 183-184; Ben-Ami 2006: 317). Az első, közel-keleti békére vonatkozó – és Ciszjordánia valamint a Gázai-övezet jövőjének külön részt szentelő – keretegyezmény preambuluma szerint „a béke megköveteli a térség minden állama szuverenitásának (...) tiszteletben tartását (...). Az e cél elérése érdekében tett lépések gyorsíthatják a haladást a közel-keleti megbékélés új korszaka felé, amelyet a gazdasági fejlődés támogatására, a stabilitás megőrzésére és a biztonság szavatolására irányuló együttműködés jellemez” (Lugosi 1989: 469).⁸ Ugyanezt a – (palesztín) gazdasági prosperitást az (izraeli) biztonsági követelményekkel összekapcsoló – meggyőződést tüntet elfogadni az oslói folyamatot aláíró PFSZ/Fatah vezetése, illetve az egész oslói békefolyamatot támogató, számszerűen európai többségű donorközösség.

⁷ Valamely politika érintett (politikai) szereplők által történő igazolása annyiban fontos, amennyiben a motivációk szempontjából az minősül elsődleges forrásnak. A deklarált célokat természetesen módosítják a kifejezetten nem megnevezett, rejtett érdekek (Stokke 2005: 450). Az oslói folyamat esetében ilyen elsődleges forrásnak az *elvi nyilatkozat* (Washington, 1993. szeptember 13.), illetve szellemi előzményei számítanak. A donorok motivációit illetően pedig az első olyan találkozó (Washington, 1993. október 1.), amely folyamán a nemzetközi rendszer szereplői (a későbbi donorok) megindokolták támogatásukat (lásd később).

⁸ Az első, közel-keleti békére vonatkozó – és Ciszjordánia valamint a Gázai-övezet jövőjének külön részt szentelő – keretegyezmény preambuluma eredeti megfogalmazásában: „*Peace requires respect for the sovereignty, territorial integrity és political independence of every state in the area (...). Progress toward that goal can accelerate movement toward a new era of reconciliation in the Middle East marked by cooperation in promoting economic development, in maintaining stability és in assuring security.*” (Laqueur és Rubin 2001)

A donorközösségnek szánt szerep

A nemzetközi közösség célja az oslói békefolyamat támogatása volt az *elvi nyilatkozatban* megfogalmazottakkal összhangban. Ez nem csupán azt jelentette, hogy a felek közötti átmeneti időszakra szóló megállapodásban kitűzött célok eléréséhez nyújtanak segítséget, hanem kifejezett kérést teljesítettek, amennyiben a dokumentum erre invitálta a privát és hivatalos nemzetközi közösséget. Az *elvi nyilatkozat* gazdaságfejlesztésre vonatkozó, IV. számú melléklete a tágabb regionális együttműködéshez kívánta kapcsolni a Nyugati Part és a Gázai-övezet fejlesztését, amelyhez az aláíró felek nemzetközi segítséget kértek.⁹ A donorok szerepvállalása nem volt teljesen előzmények nélküli, amennyiben több állam évek óta nyújtott bizonyos támogatást a palesztín területeknek, illetve amennyiben a madridi konferenciát követően létrehozott munkacsoportok szintén regionális fejlesztésben gondolkodtak.

Az *elvi nyilatkozat* aláírását (Washington, 1993. szeptember 13.) követően megrendezett első konferencián (Washington, 1993. október 1.) a nemzetközi szereplők 2,1 milliárd dollárt ajánlottak fel az ötéves átmeneti időszakra. A Wye River Memorandum (Wye River Plantation, MA, 1998. október 23.) aláírását követően megrendezett második donorkonferencia folyamán további 3 milliárd dollár felajánlására került sor. A nemzetközi közösség által az 1994-2000 közötti időszakban ténylegesen teljesített összeg éves átlagban kb. 500 millió USD volt.¹⁰ A Camp David-i diplomáciai kudarc (2000. július) és a második intifáda kitörése (2000. szeptember 28.) gyökeresen új helyzetet teremtett, legalábbis a közvetlenül érintett felek – Izrael és a Palesztín Nemzeti Hatóság (PH), illetve a végső státuszról tárgyalni jogosul Palesztínai Felszabadítási Szervezet (PFSZ) – viszonyában. Az oslói folyamat politikai kudarcra nem járt együtt a donortevékenység felfüggesztésével. Bár más célokkal, de a segélyezési tevékenység tovább folyt: 2000-2005 között éves átlagban kb. 1 milliárd dollár érte el különféle csatornákon a palesztín területeket. A segélyek relatív nagyságrendje – szintén éves átlagban – 1993 és 2000 között a GDP-hez viszonyítva 18

⁹ „A két fél a multilaterális béke megteremtésére irányuló erőfeszítések szellemében együtt fog működni egy az egész térségre, így a Nyugati Partra és a Gázai-övezetre is vonatkozó, a G7 által kezdeményezendő fejlesztési terv kidolgozása érdekében. A felek kérni fogják a G7-et, hogy minden érdekelt állam vegyen részt a programban, beleértve az OECD tagjait, a térségbeli arab államokat és intézményeket, valamint a magánszektor is. A fejlesztési tervet két fő komponens alkotja, egy gazdasági fejlesztési program a Nyugati Part és a Gázai-övezet számára, illetve egy regionális gazdaságfejlesztési program.” (DOP 1993)

¹⁰ Az adatok pontosságára, megbízhatóságára a későbbiekben visszatérek.

százalékot (1994), 10 százalékot (2000),¹¹ 2001-2005 között kb. 20-25 százalékot jelentett (Világbank 2000: 26; Világbank 2006).

Az oslói megállapodások árnyékában összehívott első donorkonferencia záródokumentuma szerint a donorok által felajánlott támogatások deklarált kettős célja (*twin goals*) annak biztosítása, hogy (a) rövidtávon javuljanak a gazdasági kilátások és az életszínvonal, illetve (b) hosszú távon megteremtsék a fenntartható növekedés alapjait.¹² Bővebben: (a) az életkörülményeket illető nehézségek enyhítése, rehabilitáció rövid távon, illetve (b) hosszú távon: kapacitás-építés az emberi erőforrások, és az intézményrendszer terén; a kereskedelem és a magánbefektetések ösztönzése; öt évre szóló közbefektetési program kidolgozása a fizikai és szociális infrastruktúra, illetve termelőkapacitások vonatkozásában; valamint a regionális gazdasági integráció és szabadpiac fejlődésének elősegítése (Khadr 1999: 149; Hooper 1999: 62; Brynen 2000: 73). Egyszerűbben megfogalmazva a nemzetközi szereplők egyrészt gazdaság fejlődéséhez szükséges háttérrel kívánták biztosítani, másrészt a palesztín kormányzati intézményrendszert stabilizálni (Brynen 2000: 146; Le More 200Y). A látványos erőfeszítések – amelyet a segélyezés nagyságrendje mellett a térségben felállított képviselői irodák, donorügynökségek, fejlesztési vagy humanitárius területen dolgozó hivatalos tisztviselők, civil önkéntesek száma is kifejez – ellenére a donoroknak végső soron nem sikerült mindazon célokat realizálni, amelyeket az Izrael és a PFSZ által aláírt oslói békefolyamattal kapcsolatban vállaltak. Ez nem azt jelenti, hogy a nemzetközi donorközösség részvétele teljesen eredménytelen volt, sőt nem feltétlenül is a segélyek szükségességének megkérdőjelezését jelenti.¹³ Csupán a következményeknek ismeretében a már megvalósult gyakorlat (feltételezett) hatásaira vonatkozik.

¹¹ A külső segélyek GNI-arányos alakulása: 15,4% (1994) és 11,9% (1999) (Fischer 2001: 256).

¹² A konferenciát szponzoráló Egyesült Államok és Oroszország közös megfogalmazásában: „*The participants shared the view that these needs require both immediate és longer term actions. The twin goals are: (i) to have a near term impact on economic prospects és living standards, (ii) to ensure that longer-term assistance lays the basis for launching sustained growth.*” (*Conference to Support the Middle East. Co-Sponsors Summary*, 1993. október 1.)

¹³ Mary Anderson megfogalmazásában morális és logikai tévedés azt feltételezni, hogy abból, hogy a segély árthat, következik, hogy *nem adni* segélyt nem járhat káros hatással (...*because aid can do harm, a decision not to give aid would do no harm*) (Anderson 2004: 2).

Az *elvi nyilatkozat* nem egyszerűen a PFSZ és az izraeli kormány kölcsönös elismerésének eredménye volt, de elég jelentős is ahhoz, hogy autonóm módon működjön¹⁴ – legalábbis amennyiben (i) tükrözte a két társadalom megbékélésre vonatkozó szándékait és az annak érdekében meghozni kész engedményeket, továbbá (ii) annak elismerésére épült, hogy az aláíró felek készek és hajlandóak az elvek gyakorlatba való átültetését biztosítani.

Az oslói folyamat alakulása (1993-2000, 2000-2005)

Az oslói megállapodások Izrael és a Palesztínai Felszabadítási Szervezet (PFSZ) közötti közvetlen politikai alku eredményei. Az elvi nyilatkozat lényegében hegemon „béke” volt (Robinson 2001). Függetlenül az erőviszonyoktól és kifejezetten deklarált vagy beleértett céloktól mindkét oldalnak voltak olyan saját érdekei, megfontolásai, amelyeket érvényesíteni kívánt. Hasonlóan eltérőek voltak a megállapodásokra vonatkozó interpretációik is (Heller 1994; Khalidi 1994; Beilin 1999; Ben-Aharon 2002: 70-75; Miller 2002: 34; Shikaki 2002: 42; Ziyyad 2002: 153-155). Izraelnek szembe kellett néznie azzal a problémával, hogy a megszállás fenntartása nem hatékony;¹⁵ a palesztín félnek (legalábbis legitim képviselőjének) be kellett látnia, hogy anélkül, hogy legalizálná kapcsolatait Izraellel, nem lesz képes független államot létrehozni. A tárgyalásban résztvevők (i) tisztában kellett, hogy legyenek a katonai eszközökkel mért aszimmetrikus alkupozícióknak (Wormser 1993; Gazit 1994; SIPRI 1996: 161-189; 190-202; Cordesman 2002), illetve (ii) tudatában voltak annak, hogy a politikai érdekek felülírják a gazdasági megfontolásokat (Kleiman 1994; El-Mousa et al 1995; Arnon és Weinblatt 2001). A megállapodások, így a párizsi jegyzőkönyv szövegezésében is tetten érhető konstruktív kétértelműség, illetve azok „befejezetlen” (*open-ended*) jellege mindkét fél számára lehetőséget biztosított arra, hogy a

¹⁴ Az analógiaként sokszor hivatkozott Marshall-segély a háború utáni Európában, nemcsak az Egyesült Államok gazdasági-kereskedelmi érdekei vagy az európai államok között meglévő, gazdasági újjáépítésre irányuló politikai konszenzus miatt működött. A második világháború utáni Európa, kb. azonos fejlettségi szintű államai lényegében egyenrangú partnereként kezelték egymást. A győztes államok között egyetértés volt abban, hogy a háborús bűnös (és 1955-ig szuverenitással nem rendelkező) NSZK-t miért, hogyan, milyen feltételekkel kell (vissza)fejleszteni (arra a szintre, ahonnan indult). A nyugat-európai államok között az 1940-es évek végén szétosztott közel 15 milliárd dollár közel nagy részét a három legfontosabb állam (Egyesült Királyság, Franciaország, Németország-NSZK) kapta, nagyjából egyforma arányban. A Marshall-segély nem viszonzatlan adomány volt, és azt úgy kellett a nemzetgazdaságok újjáépítésére felhasználni, hogy közben minden társadalomnak szembe kellett néznie a náci Németországgal való együttműködés terhével.

¹⁵ A helyzet emlékeztetett a dekolonizáció kapcsán felmerült motivációkra (Jackson 1990; Kreijen 2001). Érdemes megjegyezni, hogy (i) Izrael számára sem a megszállás, sem határainak védelme nincs ingyen (lásd védelmi kiadásait komparatív összefüggésekben); (ii) a demográfiai realitások katonai eszközökkel történő megoldása napjainkban nem lehetséges, legalábbis nem szalonképes megoldás.

másik oldal szándékait és képességeit próbára tegye (Einhorn 1997; Beilin 1999: 133-134; Miller 2002: 32; Shikaki 2002: 40; Rothstein 2002: 165).

Bár az oslói folyamat (1993-2000) politikai értelemben nem érte el kitűzött célját – a palesztín területek végső státuszáról való megállapodást – gazdasági szempontból nem tekinthető egyértelmű kudarcnak. A palesztín nép kapott rá esélyt, hogy bebizonyítsa, képes normális életet folytatni azon területeken, amelyek a PH funkcionális és területi fennhatósága alá kerültek, illetve amelyeken az izraeli hadsereg visszavonulásakor azonnal hatályon kívül helyezték az izraeli törvényeket és katonai rendeleteket.¹⁶ A palesztín területek (Nyugati Part és Gázai-övezet) az 1990-es évek elején éppúgy az alacsony-közepes jövedelmű országok csoportjába tartoztak, mint napjainkban.¹⁷ Ennek ellenére a gazdaság és társadalom állapotát jelző mutatók,¹⁸ mintha ellenkezően mozognának a politikai fejleményekkel. Ami a fő tendenciákat illeti, mindkét időszakot (1993-2000, 2001-2005) két további egységre lehet bontani. 1993 és 1996/1997 között éppúgy romlottak a gazdaság állapotát jelző mutatók, mint 2000 őszétől 2003 elejéig. A második *intifáda* kitörését (2000. szeptember) és a Hamász választási győzelmét (2006. január) megelőző években – 1997/1998 és 2000 nyara, illetve 2003 eleje és 2006 eleje között – határozott javulás volt tapasztalható mind a gazdasági növekedés, mind foglalkoztatottsági mutatók terén. A palesztín területek bruttó hazai terméke (GDP, konstans áron számolva és éves

¹⁶ Kapott rá esélyt, feltéve, ha elfogadjuk, hogy nincs univerzálisan érvényes kapcsolat a politikai realitások (szabadságok, szabadságjogok, politikai berendezkedés) és a gazdasági értelemben vett fejlődési lehetőségek között (vö.: Sørensen 1992: 39-57; Acemoglu és Robinson 2005). A Világbank – amely napjainkban a „jó kormányzás” eszméjének egyik legaktívabb ösztönzője – sokáig úgy tűnt, hogy meg volt győződve arról, hogy reformok szükségessége esetén a felvilágosult autoriter vezetők a leghatékonyabbak (Gibbon 1993: 53). Valószínűleg filozófiai kérdés, hogy hogyan és milyen mértékben különböznek az egyén boldogulási, fejlődési lehetőségei belső, politikai elnyomás, diktatúra (pl. Dél-Kelet-Ázsia, Latin-Amerika, Afrika számos országának, illetve az 1990 előtti kommunista tömbnek a gyakorlatai), illetve külső elnyomás (izraeli megszállás, klasszikus gyarmatosítás) esetén. Fejlődéssel, szabadsággal, identitással és erőszakkal kapcsolatban lásd: Sen (2003) és Sen (2006).

¹⁷ E tekintetben két fontosabb kategorizáció létezik. Az egyik a nemzetközi pénzügyi szervezetek által alkalmazott besorolás, a másik a fejlesztési segélyekre való jogosultság szempontjából az OECD DAC által készített csoportosítás. A sávhatárokat, valamint az egyes csoportok tagjait időről időre felülvizsgálják. A Világbank (és IMF) jelenlegi nyilvántartása szerint az alacsony-közepes jövedelmű (*lower-middle income, LMIC*) országokba tartozó államokban az egy főre jutó GNI 906-3596 USD között található (2006). Az OECD DAC által alkalmazott háromévente felülvizsgált ODA-jogosultság határa 10 065 USD/fő; ezen belül a szervezet négy csoportba – *least developed countries (LDCs)*, *other low income countries*, *lower middle income countries (LMIC)* és *upper middle income countries (UMIC)* – osztja a jogosult államokat. A Palesztín Adminisztrált Területek egy főre jutó GNI-értékük alapján (2004) a 826 – 3 255 USD sávhatárokkal jelölt LMIC országcsoportban vannak (<http://www.oecd.org/dataoecd/23/34/37954893.pdf>).

¹⁸ Részletes adatok és számok a 2. fejezetben, illetve a mellékletek között találhatók.

átlagban) az 1990-93 közötti 2,765 milliárd dollárról az 1994-1999 közötti időszakban 3,642 dollárra nőtt, majd elérte a 3,912 milliárdot (2000-2002 között), illetve (2003-2005 között) a 4,233 milliárd dollárt (Világbank 2006: 2).

Az 1994-1999/2000 közötti (éves átlagban számolt GDP és GNI) növekedés annak volt köszönhető, hogy a politikai értelemben vett – öngyilkos merénylettekkel, telepések számának növekedésével, izraeli biztonsági intézkedésekkel mérhető – kapcsolatok 1996-os mélypontja után enyhült a felek közötti feszültség. Igaz, hogy jóval szigorúbb (precízebb) engedélyezési, illetve közlekedési (szállítási) szabályozások árán (IMF 2001; UNSCO 2002; Hilal és Khan 2004; Világbank 2007), de éves átlagban a teljes mozgáskorlátozással járó napok (*comprehensive closure days*) száma csökkent, az Izraelben munkát vállalni tudó palesztínok száma 1999-re elérte az 1993 előtti szintet (kb. 135 ezer fő). A munkanélküliségi ráta – a 4% körüli népszaporulat ellenére is – 23,8 százalékról 11,8 százalékra esett vissza (1996-1999 között). A szegénységi ráta 27 százalékról (1996) 20 százalékra csökkent (2000) (Világbank 2002). A lakosság és vállalkozások megtakarítási kedvét (is) jelző, illetve a gazdaság élénkülésének lehetőségét is magukban hordozó bankbetétek az 500 millió dollárról (1993) 1,9 milliárdra (1997), illetve 2000-re 3,5 milliárd dollárra nőttek (Kanaan 1998; UNSCO 2001). A – döntően továbbra is Izraellel bonyolódó – kereskedelem, mind az import mind az export vonatkozásában élénkült; míg az utóbbi 1994-1999 között 58,7 százalékkal, addig az előbbi – igaz, részben segélyekből finanszírozott import – több, mint 60 százalékkal nőtt (PNA-PMA 2006: 2). Az indikátorokban 2000 folyamán bekövetkező csökkenés már 2000 utolsó negyedévének, az *intifáda* következményeinek tudható be.

Talán a társadalom „lelkiállapotát” kifejező legjobb mérce, hogy az egy főre jutó GDP és GNI az 1990-es évtized végére sem érte el az *elvi nyilatkozat* aláírását megelőző értéket.¹⁹ A magas (éves átlagban 3,6-4 százalékos) népszaporulatnak is köszönhetően az egy főre jutó GDP az 1990-93 közötti szintről (1680 USD) 1536 dollárra (1994-1999), majd 1247

¹⁹ Az oslói megállapodásokkal és a békefolyamattal kapcsolatos közvélemény-kutatási adatokkal kapcsolatban lásd például: Shikaki 1998, Shikaki 2006, illetve az általa idézett elsődleges forrásokat. Az 1993 ősze óta mért eredmények egyéni megközelítéstől függően különféleképpen (erős, langyos, mérsékelt támogatottság) értékelhetőek. A számok nagyságrendileg hasonlóak a Tel Avivi Egyetem (Tami Steimetz Center) által havi rendszerességgel készített Oslo Index, illetve Peace Index mutatószámaihoz.

dollár (2003-2005) süllyedt (Világbank 2006: 2). Az indikátorokban kifejezésre jut az izraeli biztonsági intézkedések kereskedelmet, szállítást érintő hatása is, amennyiben 1994 és 2005 között mind az export, mind az import GDP-hez viszonyított aránya csökkent.²⁰ Az Izraelben, izraeli telepeken munkát vállalni tudó palesztínok számának alakulása a GNI változásait magyarázza. A második *intifáda* kitörése (2000. szeptember 28.) drasztikus változásokat hozott magával. Az aggregált GDP 2002-ben 27,7 százalékkal, 2005-ben meg mindig 11,4 százalékkal volt alacsonyabb, mint 1999-ben. Az egy főre jutó hatás még erőteljesebb, amennyiben a GDP/fő 2002-ben 64,5 százaléka, 2005-ben még mindig csupán 71 százaléka volt az 1999-es szintnek (Világbank 2005). Bár a különböző források által kínált adatok nem teljesen egyeznek egymással, nyilvánvaló, hogy a palesztín gazdaság lehetőségei 2000-2002 között szűkültek, majd 2003-tól lassú, de határozott növekedés figyelhető meg (legalábbis 2006 januárjáig). A GDP reálértékben három egymást követő évben 6-8 százalékos növekedést produkált évente, fokozatosan dolgozva le a 2000-2002 között keletkezett hátrányt (Világbank 2006).

Nemzetközi összehasonlításban a UNDP által számolt humán fejlődési mutató (*human development index*, HDI) értékei alapján a rangsor 100. helyén álló palesztín területek²¹ fejlettsége (0,736) kétszer közelebb áll az első helyet birtokló Norvégiához (0,965), mint a rangsort (177. helyen) záró Nigerhez (0,311). Annak a valószínűsége, hogy az ember 40 éves kora előtt meghal, kisebb (5,3%), mint Romániában (5,5%) vagy Albániában (5,5%). Az általános beiskolázottságot mérő összetett mutató jobb (81,2%), mint Csehországban (81,1%), a felnőtt lakosság körében az írástudatlanság alacsonyabb (7,6%), mint Portugáliában (8,0%) (UNDP HDR 2006). Ami a társadalmi „jólétet” mérni képes további mutatókat illeti, a palesztín területek és lakosság lehetőségei látványosan javultak. A születéskor várható élettartam 69,5 évről (1997) 71,7-re nőtt (2005).²² A középfokú oktatásban a beiratkozási ráta 40,2 százalékról (1997) 54,2 százalékra (2005) nőtt, az egyetemi hallgatók száma 1997 és 2005 között megduplázódott (52 ezer hallgatóról 130

²⁰ A palesztín területek kereskedelme nagymértékben Izraelen keresztül zajlik. Az export 1994-1999 között a GDP 14,9 százalékát, az import annak 71,8 százalékát jelentette (átlagban). A 2003-2005 közötti évek átlagát tekintve az export a GDP 11,1 százalékára csökkent, az import ennél valamivel kisebb mértékben annak 69,6 százalékát jelentette (Világbank 2006: 2).

²¹ Az összes e bekezdésben felsorolt mutató a Nyugati Part és a Gázai-övezet, valamint a két nem (nők, férfiak) átlagát tekintve értelmezendők. A NIS:USD árfolyam 3,45 (1997) és 4,35 (2005) volt.

²² A Palesztín Központi Statisztikai Hivatal (PCBS) számítása; a UNDP szerint 72,7 év (2004).

ezerre). A napi fizetés medián értéke 50 NIS-ről (1997) 62,2 NIS-re (2005) nőtt (PCBS 2006a). Ez utóbbi valamivel több, mint amennyit a háztartások 2005-ben havonta információtechnológiai szolgáltatásokra (55,3 NIS) költöttek (PCBS 2006b:17). Az aszfaltozott utak hossza – részben az Izrael céljait szolgáló úthálózat bővülése következtében – 2055 km-ről (1997) 6284 km-re nőtt (2005). Miközben 1997-ben a háztartások 4 százalékában volt számítógép, 84,6 százalékában televízió, 73,2 százalékában mosógép és 19,5 százalékában vezetékes telefon, addig e mutatók értékei 2006-ra látványosan nőttek (32,8%, 95,3%, 91,5% és 45,6%). A helyi mobilszolgáltató (Jawwal) ügyfeleinek száma majdnem harmincszorosára nőtt: 23 ezer előfizetőről (1999) közel 600 ezerre (2005) (PCBS 2006a). Az internet-hozzáféréssel rendelkező háztartások száma 2004-2006 között 72,8 százalékkal nőtt. A lakosság 71 százaléka néz napi rendszerességgel televíziót, miközben 54,9 százaléka soha nem olvas újságot. A 10 évnél idősebbek 70,2 százaléka semmilyen szabadidős tevékenységben nem vesz részt, és 42,2 százalékuk soha nem jár vallási gyülekezőhelyre. A könyvtárba, illetve kiállításokra (néha vagy rendszeresen) járók aránya 18,7, illetve 18,4 százalék; a sportklubokat a társadalom 19,6 százaléka látogatja (PCBS 2006b).

Közvetlenül releváns kutatási előzmények és tézisek

A disszertáció célja annak vizsgálata, hogy a nemzetközi szereplők (elsősorban Európa) részvételét – külpolitikájuk által meghatározott fejlesztéspolitikájukat – illetően milyen tényezők magyarázzák az oslói folyamat kudarcát. A kudarcot – a végleges megállapodás hiányát, az oslói víziótól való egyértelmű távolodást – két esemény jelöli: (1) 2000 őszén a második intifáda kitörése, illetve (2) 2006 januárjában az oslói megállapodásokat, sőt annak aláíróját, a PFSZ legitimitását is megkérdőjelező Hamász választási győzelme.²³

A kutatás koncepcionális kereteinek megfelelően a feldolgozott szakirodalom is az alábbi főbb csoportokba osztható: a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim természete, ismérvei (1.2.3. alfejezet); a külső támogatás azon politikai jelenségekkel való kapcsolata, amelyek akár a gazdasági növekedés alakulását is befolyásolhatják (1.2.4. alfejezet); az oslói békefolyamat lényege, nemzetközi szereplők által formált és elismert filozófiája,

²³ Ennek megfelelően az oslói folyamat kezdete óta eltelt időszakot két szakaszra lehet bontani (1993-2000, 2000-2005).

illetve annak gazdasági, pénzügyi értelemben vett releváns összefüggései (2. fejezet); a fejlesztési lehetőségeket befolyásoló palesztín oldalon jelentkező politikai és társadalmi összefüggések (3. fejezet); a palesztín kérdéssel kapcsolatos eltérő amerikai és európai politikai történelmi kötődések, politikai érdekek komparatív elemzése, valamint az európai kül-, fejlesztéspolitikák közötti viszony alakulása (4. fejezet). Az utolsó, 5. fejezet célja a külső támogatás szándékolt és véletlenszerű hatásainak megelőző fejezetekben ismertett feltételek és összefüggések tükrében való elemzése.

A nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim természete (1.2.3. alfejezet) különös figyelmet érdemel, amennyiben nem mentes sem kétértelműségektől, sem bizonyos rendszerszintű logikai ellenmondásoktól. A talán legproblémásabb jelenség a dekolonizáció óta formálisan egyenlő szuverenitást (*sovereignty*) élvező, de gyakorlatilag eltérő hatékonyságot (*efficiency*) felmutató államok közötti kapcsolatok minőségében fejeződik ki (Jackson 1990; Kreijen 2003). A fejlődő államok többségének választania kell a külső befolyástól mentes tényleges szuverenitás (vagyis az egyenlő félként való elismertség), illetve a fejlesztési segélyre jogosultság (vagyis az egyenlőtlen erőviszonyok bevállása) között (Sørensen 1995: 394). A további, említésre érdemes összefüggések közé tartozik a segélyezéssel összefüggő államközi kapcsolatok politikai tartalma, különösen a politikai feltételeesség alkalmazása kapcsán (Sørensen 1993; Stokke et al 1995; Little és Clifford 1996; Santiso 2001; Collier és Dollar 2002); a segély mint külpolitikai célok realizálását segítő eszköz, illetve a gazdasági indokoltság segélyallokációs döntésekkor hiányzó mivolta (Morgenthau 1963; Seers 1983; Maizels és Nissanke 1984; Griffin 1991; Keohane és Nye 1989; Lumsdaine 1993; Hook 1995; Alesina és Dollar 2000; Degnbol-Martinussen et al 2003: 7-25; Berthelemy 2005; Stokke 2005; Chakravati 2005); a segélyek béketeremtésben játszott lehetséges, de vitatott szerepe, illetve a „béke-feltételeesség” koncepciója (Miller 1992: 7-9; Boyce 2002: 7-8; Collier, Hoeffler és Södenbom 2006); a külföldi támogatás államépítésben játszott szerepe, annak politikai, társadalmi jelenségekre gyakorolt torzító hatásai, különös tekintettel a járadékvadászat veszélyére (Landell-Mills és Serageldin 1991; Bangura 1994; Doornbos 1995; Moore 1998; Világbank 1998; Anderson 1999). Végül, de nem utolsósorban említhetők a külső segély (adomány) ajándékként való értelmezésének dilemmái egy olyan világ gazdasági rendszerben, amely alapvetően a cserére épül (Karagiannis 2004).

A segélyek politikai összefüggésekben is értelmezhető jelenségre gyakorolt hatásai (1.2.4. alfejezet). A külső segélyek és a gazdasági növekedés között korrelációt találni,²⁴ a segélyek azon változókra gyakorolt hatásait mérni, amelyek befolyással vannak a gazdasági növekedésre egyre népszerűbb kutatási terület a közgazdaságtanon belül. A fejlesztési segélyek azonban egyre kevésbé csupán a gazdasági növekedéshez hozzájáruló eszközök. Hatásait és hatékonyságát éppúgy meghatározzák azon tényezők, amelyeket a segélyek hivatottak befolyásolni – példaként említhető a nem hatékony politikai rezsimek gazdaságpolitikai gyakorlata (Rodrik 1996; Casella és Eichengreen 1996; Moore 1998; Burnside és Dollar 2000, 2004; Collier és Dollar 2002); a kormányzati, adminisztrációs technikák, a bürokrácia minősége (Knack 2000); a korrupció (Svensson 1998; Tornell és Lane 1999; Alesina és Weder 2002). A legtöbb, a segélyek és közkiadások közötti okozati összefüggést vizsgáló kutatás azonos álláspontot képvisel abban a tekintetben, hogy a segélyek növekedése a kormányzati, költségvetési kiadások növekedését eredményezi (Mosley és Hudson 1995; Burnside és Dollar 1997; Feyzioglu et al 1998; McGillivray és Morrissey 2000a és 2000b; Chakravarti 2005: 47). Miután a hivatkozott kutatások nem mutatnak pozitív korrelációt – sőt, sokszor negatívát találnak – a segély és a szóban forgó politikai értelemben is releváns jelenségek (változása) között, úgy tűnik, a svéd gyakorlat nem egyedülálló. Segélyallokációs döntéseikkor, a megfelelő eszközök és csatornák kiválasztásakor a donorok nem szentelnek túl sok figyelmet a közgazdasági kutatások eredményeinek (Danielson és Wohlgemuth 2005: 537-543). Még érdekesebb, még ha nem is különösebben meglepő, hogy a külföldi támogatásra vonatkozó politikai döntéseket jellemzően azon akadémiai következtetésekkel igazolják, amelyek leginkább alátámasztják az adott donor állam vagy nemzetközi szervezet egyébként is létező érdekeit, szándékait (Easterly 2006: 39-43). Függetlenül ettől – vagy éppen ellenkezőleg, pont emiatt – a „segélyezési stratégiák alapvetően átértékelésre kerültek. Az utóbbi [másfél] évtizedben a jó kormányzás (*good governance*) fejlődő országbeli megteremtése egyszerre lett célja és feltétele a fejlesztési támogatásoknak” (Santiso 2001: 1).

²⁴ Paul Mosley 1987-ben publikált tanulmánya óta nem sikerült cáfolni a mikro-makro paradoxonként ismert megfigyelést, amely szerint „[a] mikroszinten mért eredmények világosak és bátorítóak: a külföldi segély jót tesz a gazdasági növekedésnek. Ennek ellenére, egészen napjainkig, a makroszinten mért eredmények kellően következtelenek: a segélyek gazdasági növekedésre gyakorolt hatása pozitív, negatív és nem létező egyaránt lehet” (Moreira 2005: 1).

*Külső támogatás Palesztínában*²⁵ (1993-2006). Az elérhető szakirodalom többsége (i) pragmatikusan, cél-eszköz összefüggésekben, vagy (ii) az izraeli megszállás, illetve a palesztín intézményrendszer gyengesége által jelentett korlát tükrében elemzi az oslói időszak folyamán (1993-2000), illetve azt követően (2000 óta) folytatott segélyezési gyakorlatot (AHLC-dokumentumok 1993-1997; Zagha és Jamal 1997a, 1997b; Khadr 1999; Hooper 1999; Brynen 2000; Awartani, Brynen és Woodcraft 2000; Hanafi és Tabar 2004; Abdel Karim 2004; Keating, LeMore és Lowe 2005). Az első (i) szempont esetén az *elvi nyilatkozat* elfogadását követően a leendő donor(állam)ok által megfogalmazott „kettős cél” a viszonyítási alap. Ami (ii) a palesztín intézményrendszerrel kapcsolatos problémákat, a megállapodások befejezetlen realizálását, a megszállás változatlanágát, illetve a *closure-policy* fokozatos kiépítését jelenti, azok egyre inkább olyan akadályokká váltak, amelyek ellensúlyozása a fejlesztési (és humanitárius) támogatás fő célja lett (Brynen 2000: 64-68; 219; Világbank 2000; UN CAP 2006; Word Bank 2006: 8). Az első időszakot (1993-2000) illetően – legalábbis nyugati szerzők körében – lényegében konszenzus van a tekintetben, hogy „a rendelkezésre bocsátott segélyek kétségtelenül erősítették a Palesztín Hatóság stabilitását” (Brynen 2000: 228). Egyetértenek abban is, hogy gazdasági eszközökkel való béketeremtés (*economic peacebuilding*) esetén a segélyek hatékonyságával szemben nem lehet indokoltatlan elvárásokat támasztani, amennyiben „a donorok pénze sem arra nem alkalmas, hogy megvásárolja a békét, sem arra, hogy kikényszerítsen politikai akaratot” (Brynen 2000: 229). És bár e következtetések a nemzetközi segélyezési rezsím működési elveit és gyakorlatát (1.2.3. alfejezet) alapul véve helytállóak, nincsenek teljes összhangban

²⁵ A palesztín területek segélyezésének két érdekes összefüggését érdemes kiemelni: (i) Egyrészt a külső (fejlesztési célú) támogatások hatékonyságát vizsgáló általános kutatások (1.2.4. alfejezet) mintáiban a palesztín eset annak ellenére nem található meg, hogy az 1990-es évek óta világviszonylatban itt a legnagyobb az egy főre jutó segély összege (1997-ben 175 dollár/fő, 2001-2002 óta 300 dollár/fő feletti értékekkel) (Lasensky és Grace 2006: 2). A magyarázat kettős: részben a kérdés politikai érzékenysége miatt, részben mert az állami szuverenitás hiánya miatt nehezen hasonlítható össze más esetekkel. Tény ugyanakkor, hogy hivatalos segélyezése csak 1993-1994 óta gyakorlat, miközben a legtöbb segélyezéssel kapcsolatos vizsgálat – modell – megkívánja a hosszabb adatsorok rendelkezésre állását (nemcsak a segélyezés, de különféle gazdasági-fejlettségi mutatók vonatkozásában egyaránt). (ii) Másik jellegzetesség, hogy bár a palesztín segélyezés köztudottan és kifejezetten politikai motivációk mentén zajlik, annak értékelése számos esetben egyszerűen nélkülözi donorok, mint politikai szereplők külpolitikai cselekvési mintáinak, illetve érdekeinek vizsgálatát. A segélyezés hatékonyságának értékelésekor hasonlóan nem sok szó esik azon nacionalista, politikai célokról, amelyek a korabeli palesztín politika elitet (az emigrációban lévő PFSZ/Fatahot), illetve a palesztín területeken élő lakosságot az oslói megállapodások aláírására és elfogadására készítették. E célok, illetve érdekek éppúgy befolyásolják a segélyezés hatékonyságát, mint a belső társadalmi, politikai berendezkedés sajátosságai.

a donor által megfogalmazott konfliktust követő szituációkban alkalmazandó általános fejlesztéspolitikai irányelvekkel (OECD DAC 1997).²⁶ Emellett megkerülik nemcsak az oslói folyamat filozófiáját, de a palesztín nemzeti felszabadító mozgalm(ak?) oslói folyamattal párhuzamosan alakuló valóságát is (3. fejezet).

A második időszak (2000-2005-...) tapasztalatai felszínre hozták a segélyezés hatásaira vonatkozó árnyaltabb megállapításokat is, elismerve, hogy „azon a módon, ahogyan kezelték azokat, inkább a probléma, mint a megoldás részévé válhattak.” (Keating et al 2005: 2). Közvélemény kutatások szerint a palesztín társadalom meglehetősen gyanakvó a donor államok valódi szándékait illetően (Said 2005). A PH létrehozása szükségszerűen vont maga után a menekültek ellátásáért felelős UNRWA költségvetésének csökkenését. Az arányaiban nagy mértékű humanitárius segélyek kétfelé osztása feszültséget keltett az UNRWA és a Palesztín Hatóság (PNH, PH) között, miközben a lakosság, más-más okok miatt, de mindkét rendszer fenntartásában érdekelt (Halper 2005; Parvathaneni 2005). A külső segélyek értelmezhetők úgy is, hogy azok tehermentesítették a megszállás folyamán polgári lakosságot ellátni köteles Izraelt (Shearer és Meyer 2005; Karmi 2006). Ez utóbbi érvelés Izraelben nem arat osztatlan sikert, amennyiben nehezen megállapítható, mi jelent „tényleges ellenőrzést”, miközben a legsűrűbben lakott palesztín területek lényegében a kezdetektől a PH fennhatósága alatt állnak. Ezen megközelítést azok sem különösebben értékelik, akik meggyőződése szerint a külföldi támogatás valóban képes változásokat eredményezni az alapvető szükségletek kielégítése révén. A fejlesztési segélyek – palesztín vezetéssel nem feltétlenül kompatibilis céljai – összezavarták a viszonylag jól szervezett civil társadalom és az új főhatalom, a Palesztín Hatóság közötti kapcsolatokat is (Hanafani és Tabar 2004; Nablusi 2005). Miközben kb. 1997-1998-tól a Világbank és más külső szereplők megpróbálták „felhatalmazni” az első időszakban (1994-1997) lényegében perifériára szorított civil társadalmat, addig nem sikerült „megakadályozniuk,” hogy a PNH biztonsági erői egymás, illetve a politikai ellenzék ellen különféle emberi jogi jogsértéseket kövessenek el (Amnesty International és Human Rights Watch beszámoló; Robinson

²⁶ A következő irányelv a palesztín társadalmon belül és izraeli-palesztín relációban egyaránt értelmezhető: „A donor pénzeknek meg kell ragadnia a lehetőséget a megbékélés pillanatának, illetve a szükséges reformoknak az ösztönzésére, fenntartására...; a konfliktust követő szituációk gyakran biztosítanak lehetőséget mindazon múltbéli rendszerek megváltoztatására, amelyek hozzájárulhattak a gazdasági, társadalmi egyenlőtlenségekhez, illetve konfliktushoz” (OECD DAC 1997: 3).

1997; Ghanem 2001; Kimmerling és Migdal 2004; Parsons 2005). Ugyanakkor nem sikerült e problémákat teljes mértékben ignorálni sem. A pénzügyi-költségvetési folyamatok ezredforduló környékén erősen kifogásolt sajátos irányítása, illetve az állítólagos korrupció a legkevésbé sem volt titok az 1990-es évek folyamán – legalábbis nem volt az a donorok előtt (PLC 1997; AHLC/PNA 1997; Hilal és Khan 2004: 78-80; Parsons 2005: 131; Roberts 2005: 20; Lasensky 2005: 48; Abdel Karim 2007). A említett összefüggéseket annak ismeretében szükséges értelmezni, hogy Izrael következetesen – az 1994-es év elejétől – figyelmeztetett rá, hogy semmilyen együttműködést nem fog tolerálni a Palesztín Hatóság részéről azon szervezetekkel, amelyek biztonságát fenyegetik (Ben Aharon 2004: 68).

A teljes időszakot értékelve – helyi palesztín kutatók értékelése szerint – a donorok legfeljebb a saját céljaik szerint teljesíthető minimumra törekedtek (Abdel Karim 2004; Nakleh 2004; MAS 2005). A hivatalos szereplők egyike sem „próbálta meg megváltoztatni azokat a múltbéli rendszereket, amelyek hozzájárulhattak a gazdasági, társadalmi egyenlőtlenségekhez, illetve konfliktushoz.” Ez tulajdonképpen érthető annak tükrében, hogy bármilyen palesztín állam létrehozása végső soron a palesztín nép felelőssége. Azon realitások ellenére (vö.: Roy 2002a, 2002b),²⁷ amelyek nyilván ismertek voltak a megállapodásokat aláíró felek számára, a donorok hajlamosak voltak figyelmen kívül hagyni nem csupán az oslói megállapodásokban rejlő ellentmondásokat, végrehajtást is befolyásoló kockázatokat, de a palesztín oldalon elkerülhetetlen, a demokratikus államépítést megelőző hatalmi konszolidáció igényét is. A Nyugati Partra és Gázai-övezetre szabott fejlesztési tervek, illetve az azokat kidolgozó, végrehajtó fejlesztési „specialisták”, diplomataik sem mennyiségileg, sem minőségileg nem kívántak többet elérni, mint amelyet bármely más fejlődő – bár szuverén – államban szoktak (Hooper 1999: 64).

²⁷ Szem előtt tartva, hogy (i) az oslói megállapodásokat Izrael a PFSZ-szel (bár nem feltétlenül a palesztín néppel) írta alá, illetve (ii) a PFSZ bármilyen megfontolásból, de ugyanezeket a megállapodásokat alá írta Izraellel, érdemes idézni Sara Royt: „Az izraeli megszállás szerkezetében változatlan maradt az oslói időszak során. Ez az elsődleges magyarázata annak, hogy Osló kudarcba fulladt és fele együtt a jelentős politikai és gazdasági reformhoz fűződő várakozások is. Ez idő alatt a donorok politikai megoldás hiányában próbáltak eszközölni gazdasági változásokat. A gazdasági szekér politikai ló elé helyezésének koncepciója bukásra volt ítélve, amennyiben az ellenőrzés joga a megszálló kezében maradt, illetve a megszálló érdekeit és céljait fejezte ki” (Roy 2002b: 156).

A disszertáció – kutatás – célja megválaszolni azt a kérdést, hogy a külső szereplők oslói folyamatban való részvétele hogyan befolyásolta kedvezőtlenül²⁸ a felek közötti kapcsolatok alakulását. A *feltételezett mechanizmus* a következők szerint működött:²⁹ (1993. október) öt évre szóló külső segély felajánlások → (1993-1996) szándékolt vagy „alkalom szülte” változások a megállapodásokat aláíró palesztín politikai vezetés szándékaiban → (1994-1995) a donoroknak, illetve egyéb palesztín politikai szereplőknek szánt szerepek ki-, átalakítása → (1995-2000) a pénz helyettesíthetőségéből adódóan nyilvános vagy követhetetlen változások a PH költségvetésében → (1993-1996-1999) az oslói megállapodásokkal szembeni hangok figyelmen kívül hagyása PFSZ-en belül és kívül egyaránt → növekvő távolság (feszültség) a politikai elit és a tömegek között → a PH/PFSZ legitimitásának csökkenése (vö.: Shikaki 2006: 5) → (2000) az Izraellel való végső megállapodáshoz (legalábbis azok végrehajtásához) szükséges belső felhatalmazás hiánya Camp Davidben → a végleges megállapodás elmaradása → második *intifáda* kitörése, a PNH összeomlásának veszélye → (2000-2002) intézményi reformok a donorközösség által szabott feltételek mentén → a demokratikus eszközök, jó kormányzás elveinek ösztönzése olyan körülmények között, mikor sem *de jure*, sem *de facto* nincs olyan politikai hatalom, amely szükséges kontrollt gyakorolt a lakosság és terület felett → a palesztín politikai

²⁸ A kutatás során két alapelvet én is igyekeztem szem előtt tartani (i) tudni, mit nem érdemes tudni, (ii) olyan mértékben törekedni pontosságra, amennyire szükséges (idézi Stokke 1992: 16). A kedvezőtlen (negatív vagy torzító) hatások értékelése (1) megbízható adatokat (tényeket), valamint (2) az adatok (változók, tények) között létező korreláció kimutatását, mérését, valamint a kauzalistás magyarázatát igényli. A PH és annak kezdetleges intézményrendszere az első hónapokban nélkülözte az adatok rögzítésével, nyilvántartásával kapcsolatos megbízhatóságot (Kleiman 1994: 355). Később, 1994-2000 között a pénzügyi folyamatok problematikus menedzselése, illetve az állítólagos korrupció kérdőjelezte meg számos adat hitelességét. A felajánlott, vállalt és kifizetett segélyek palesztín tervezési minisztérium (MOPIC, illetve MOFA-IACD, MOP) részéről történő nyilvántartása és rendszerezése publikált források esetén is komoly kételyekre adott okot az adatok pontosságát illetően (ezen szakmai véleményeket megerősítik PNH-munkatársakkal folytatott magánbeszélgetések is). Azok a(z) (elsősorban a költségvetési bevételek/kiadásokra vonatkozó) számok, amelyek az 1990-es években kül-, fejlesztéspolitikai döntések alapjául szolgálhattak visszamenőleg kiigazításra kerültek (Fischer 2001: 255, 260; IMF 2003). Beszédes példa az Izrael által beszédett különféle bevételek (nem)hivatalos palesztín költségvetésben belüli súlya, amelynek tényleges aránya még az 1990-es évek második felében is elég homályos volt. A későbbiekben publikált források szerint a szóban forgó időszakban a teljes költségvetés kb. 50-60 százalékát jelentették (IMF 2003: 62). A háttér, illetve körülmények alapján értelmetlennek tűnt túl sok energiát fektetni bármiféle ok-okozati összefüggés statisztikai, ökonometriaival való vizsgálatába.

²⁹ Csupán a fontosabb események és feltételezett kapcsolatok kerültek felsorolásra. A későbbiek (a következtetések) szempontjából fontos, hogy a PH és a PFSZ intézményrendszerét egymástól egyértelműen nem megkülönböztethető politikai képződményként értelmezem. Bizonyos olvasatban a közvélemény-kutatások szerint a PH legitimitációja 1993-2000 között nőtt (vö.: Shikaki 2006: 5). Az izraeli intézkedések hatásait is szükséges figyelembe venni, de ez nem tárgya a disszertációnak (lásd a Világbank, IMF és ENSZ által 1990-es évek óta készített különböző, Bibliográfiában is felsorolt jelentéseket).

rendszer relatív egységét biztosító Jasszer Arafat halála (2004) után a PFSZ/Fatah nem volt elég hiteles, hogy az akkorra kellően összezavart lakosság számára irányt mutasson → választások (2006. január): lehetőség donorok által is támogatott „gyarmati” igazgatási rendszert (Shikaki 2002: 36) irányító erők ellen szavazni.

1.2. Megközelítés, módszertan, koncepcionális keretek

1.2.1. Megközelítés: a külső segélyezés lehetséges értelmezési keretei

A kutatási módszertan, illetve az értelmezési keretek meghatározása előtt szükséges egy rövid kitérőt tenni, amennyiben a definiált probléma, illetve a külső segélyek hatásaira vonatkozóan megfogalmazott hipotézis szétfeszíthet bizonyos elvi kereteket. A témával – a palesztín területek fejlesztési segélyezésével – foglalkozó szakirodalom jellemzően nem kérdőjelezi meg annak értelmét, szükségességét. Annak eredményességét, hatékonyságát – hasonlóan a donorok segélypolitikáért felelős adminisztrációjának értékelési egységeihez – a fennálló politikai körülmények összefüggéseiben elemezve a segélyezés (céljainak, eszközeinek) kudarcát szinte kivétel nélkül végső soron az izraeli megszállással magyarázzák. Bár annak lehetősége nem áll fent, hogy a megszállás, mint magyarázó tényező nélkül vizsgáljuk a kérdést, két dologra – a fejlesztési segélyek vitatott hatékonyságára, illetve a külső fejlesztés/fejleszthetőség ideájának kritikájára – szükséges felhívni a figyelmet.

(1) A fejlesztési célú segélyezés – nemzetközi fejlesztési együttműködés – alapvetően két tudományág kutatási témája. Egyrészt a (hivatalos) nemzetközi kapcsolatokat vizsgáló politikatudományé, másrészt a nemzetgazdaságok fejlődési lehetőségeit, különbségeit vizsgáló közgazdaságtané. E kettősségből adódóan eltérő célok szerint és módszertannal értékelhető annak hatékonysága is. Széles körben elfogadott, hogy kormányok nem ajánlanak fel fejlesztési segélyeket, hacsak nem valami érdekében állót kívánnak elérni (Morgenthau 1963; Lumsdaine 1993: 30-72; Little és Clifford 1996: 78-92; Degnbol-Martinussen et al 2003: 7-25). A kérdés csupán annyi, hogy mi a „valami.” Ennek megválaszolásához világosan meg kell egymástól különböztetni a külföldi segély *céljait* (amelyek a donor állam érdekeit szolgálják) a segélyek recipiens államban betöltött

funkciójától. Ez utóbbi nem csupán valamely fejlett állam által meghatározott cél elérésében játszhat szerepet, de értelmezhető úgy is, mint a recipiens állam kormányzata számára kínálgzó lehetőség saját céljai megvalósításához (Stokke 1992: 7-13; Sørensen 1993; Sørensen 1995).

A *nemzetközi politikaelméleten* belül számos iskola, irányzat vizsgálja a rendszer szereplőinek – államoknak, illetve nemzetközi szervezeteknek – egymáshoz való viszonyát (Beitz 1999; Brown 2002; Kiss J. 2003; Caney 2006). A segélyezés mögött álló nemzeti érdekek vizsgálata különféle okok miatt, de fontos vonulatát képezi mind a nemzetközi politikai gazdaságtan (Seers 1983; Easterly 2006), mind a fejlesztési együttműködés (Hook 1995) szakirodalmának (1.2.3. és 4. fejezet). Egyrészt azért, mert eltéríthetik a fejlesztési segélyeket a deklarált célok – pl. béke(folyamat) támogatása; gazdasági növekedés; szegénységcsökkentés³⁰ – szempontjából optimális allokációtól. Másrészt azért, mert jelentősen alááshatják az egyes transzferek hatékonyságát. Végül, de nem utolsósorban – és az előzőek alapján – azért, mert könnyedén megkérdőjelezhetik a hatékonyság-vizsgálatok értelmét (Stokke 1991). A gazdasági hatásokat, hatékonyságot vagy mikroszinten (melyek adott projekt hatásai), vagy makroszinten (mi az ok-okozati összefüggés a segély és bizonyos fiskális-, makromutatók között) lehet értelmezni. Amennyiben valamely segélyezési tevékenység háttérében politikai megfontolás – adott donor állam külpolitikai, ideológiai érdekeinek érvényesítése (Morgenthau 1963), vallási meggyőződés, morális felelősség (Karagiannis 2004) – áll, a szóban forgó tevékenység hatékonyságának vizsgálata problémássá válik. Hiába lehetséges ugyanis módszertanilag, ha az ok-okozati, illetve cél-eszköz összefüggések (hiánya) miatt irreleváns. E jelenség akkor áll fenn, ha nem létezik (deklarált) kapcsolat a donor politikai szándékai, illetve azon társadalmi, gazdasági, politikai célok között, amely utóbbiakat egy másik szuverén, vagy a recipiens állam határozott meg (Stokke 1992: 7-13).

³⁰ „A fejlesztési segélyek szegénységcsökkentés szempontjából optimális allokációja gyakorlatilag azt jelenti, hogy azon államok kapják a legtöbb forrást, ahol a legnagyobb a szegények (azaz a napi 2 dollárnál kevesebb jövedelemből élők) aránya a lakosságon belül. Könnyen belátható, hogy így lehet a legtöbb emberen segíteni, feltéve, ha elfogadjuk azt a feltételezést, hogy a fejlesztési segélyek határhaszna csökkenő (lásd például Collier és Dollar 2002). Elképzelhető, hogy a gazdasági növekedés előmozdítása szempontjából teljesen eltérő allokációra lenne szükség, hiszen ez esetben nem az országban élő szegények száma lenne a mérvadó, hanem az ország növekedési potenciálja, intézményi berendezkedése, gazdaságpolitikája stb.” (Paragi és Szent-Iványi 2006: 191).

A *közgazdaságtan* számára hagyományosan alapkérdés a fejlesztési segélyek gazdasági növekedésre gyakorolt hatását vizsgálni (1.2.4. alfejezet). Az egyéb, a tudományterület vizsgálódási fókuszába hagyományosan nem tartozó, de a gazdasági növekedésre – így a segélyezés hatékonyságára is – hatást gyakorló tényezők, körülmények (pl. politikai berendezkedés, jogi-, társadalmi intézményrendszer, konfliktus utáni helyzet, kultúra, vallás) az utóbbi szűk két évtizedben kerültek az érdeklődés középpontjába. Napjainkra közhellyé vált (legalábbis hivatalos körökben), hogy a kormányzás minősége, a demokratikus berendezkedés, az emberi jogok tisztelete, illetve a civil társadalom politikai döntéshozatalati folyamatokba való bevonása hozzájárul a gazdasági növekedéshez. A kutatási eredmények rendszerbe foglalása – az alkalmazott módszerek sokféleségének is köszönhetően – terjedelmi okok miatt meglehetősen nehézkes. Ami vitathatatlan, hogy (i) sem a fejlesztési segélyek felsorolt tényezőkre gyakorolt pozitív hatását nem sikerül egyértelműen bizonyítani, (ii) sem a felsorolt tényezők (különösen a politikai rendszer formája), illetve a gazdasági növekedés közötti kapcsolat nem egyértelmű (Sørensen 1992: 39, 47; Auroi et al 1992; Acemoglu és Robinson 2005).

Az általános makrogazdasági modell korlátai. A gazdasági fejlődés és a mérsékelt politikai viselkedés közötti ok-okozati összefüggés nem bizonyított univerzálisan (még ha ritkán vonják is kétségbe). Nem kevésbé könnyű a külföldi segély és a gazdasági növekedés közötti pozitív korrelációt bizonyítani (Easterly 2006: 39-45). Szuverén, viszonylagos gazdaságpolitikai önállósággal rendelkező állam esetében is nehéz hitelesen kimutatni, hogy a segélyek mennyiben járulnak hozzá a gazdasági növekedéshez vagy politikai stabilizációhoz. A segélyezés hatásának, hatékonyságának – vagyis a bekövetkező változás és a rendelkezésre bocsátott források közötti kapcsolat – mérése és magyarázata nem csupán problematikus, de megköveteli a kutatást végző integritását is. Egyszerűen túl sok olyan tényező van, amelyet vagy figyelmen kívül kell hagyni, vagy le kell egyszerűsíteni annak érdekében, hogy egy, a valós folyamatokat tükröző, mégis kezelhető modellünk legyen. E dilemmák fokozottan érvényesek a palesztín esetben is (Világbank 2000). Egy leegyszerűsített modellt alapul véve:³¹

³¹ Az egyenlet forrása Szent-Iványi 2007; korlátai és alkalmazhatósága kapcsán folytatott konzultációért köszönettel tartozom Benczes Istvánnak és Szent-Iványi Baláznak.

$$G_i = \beta_0 + \beta_1 A_i + \beta_2 Z_i + \varepsilon_i$$

ahol G_i az i -edik ország egy főre eső gazdasági növekedési rátája;
 A_i az i -edik országba áramló segélyek nagysága;
 Z_i a gazdasági növekedésre hatással lévő egyéb tényezők vektora;
 ε_i a hibatag.

Egy, a Z tagot több változóra felbontó regressziós becslés szerint – 1993-2005 közötti időszak adatai alapján – a Nyugati Part és a Gázai-övezet gazdasági teljesítményét az Izrael és a palesztín területek közötti biztonsági kapcsolatok alakulása és a külföldi segélyek határozzák meg (eltekintve az izraeli gazdaság teljesítményétől). E modell szerint a segélyek 10 százalékkal való emelése kb. 0,9 százalékkal növeli a palesztín GDP-t. E hatás kisebb annál, mint amelyet az izraeli biztonsági intézkedések okozni tudnak, amennyiben a tényleges (Izrael által befolyásolt, korlátozott) és potenciális (naptár szerinti) munkanapok hányadosának 10 százalékponttal való növekedése 1,2 százalékos gazdasági növekedést eredményez (Világbank 2006: 8).³²

Az általános, illetve konkrétan a palesztín gazdaságot vizsgáló modellek gyengesége, hogy csak olyan jelenségek (változók) gazdasági növekedésre gyakorolt hatását képesek kimutatni, amelyek adott indikátorokkal egyértelműen mérhetőek, továbbá minőségükben megbízható adatokkal kifejezhetőek. Ilyen tényező a segélyek nagyságrendje vagy a felek közötti biztonsági kapcsolatok alakulását érzékeltető *closure-rendszer*. Ez utóbbi három (mennyiségileg mérhető) jelenségen keresztül építhető be a modellbe: az Izraelben dolgozó palesztínok hazaútulásainak, az áruk és szolgáltatások mindenkori áramlásának (vagyis a tényleges és potenciális munkanapok hányadosának), illetve a jövőbeli exportkapacitások (minőségi becslése) segítségével (Világbank 2006: 8). E megközelítés ugyanakkor nem képes mérni, hogy a külső támogatások csökkenése vagy hiánya esetén hogyan alakultak volna az izraeli-palesztín (politikai, biztonsági) kapcsolatok, amennyiben az autonómia létrehozása, illetve a PH-nak történő hatáskörátadás (annak külső hivatalos támogatása) előtt megszálló hatalomként Izrael viselte a területek lakosságának ellátásáért a felelősséget. Hasonlóan nem mérhető jelenség az sem, hogy milyen pszichikai, politikai (ezáltal gazdasági növekedésre gyakorolt) hatása van annak, hogy az Izraelben

³² Ehhez képest – legalábbis a modell becslései szerint – 10 százalékpontos növekedés a munkanapok számában (ez kb. 30 napot jelent, amennyiben a *closure-policy* (erről bővebben a második fejezetben) enyhítésével a tényleges helyett a potenciális munkanapokkal számolunk) 1,2 százalékos reálnövekedést eredményez a GDP-ben (Világbank 2006: 8).

munkavállaló palesztínok tízezreinek a *closure-rendszer* részét képező ellenőrzési pontokon közlekedve naponta kell(ett) bizonyítaniuk, hogy engedélyük van Izrael területére lépni (Zagha és Zomlot 2004: 132-133). Szintén nem könnyen mérhető az sem, hogy a külföldi segélyek elérhetősége hogyan módosítja a recipiens társadalom gondolkodásmódját, „munkamorálját”, illetve az alkalmazott boldogulási, túlélési stratégiákat.

(2) A *fejlesztési segélyezés általános kritikája*³³ kapcsán azonosítható jelenség, hogy a gazdasági növekedés, illetve a szolgálatába állított fejlesztési segélyezés értelmét bizonyos körökben következetesen kétségbe vonják. Az ún. *poszt-development*³⁴ platformján álló gondolkodók meglehetősen heterogén háttérrel és nézetekkel rendelkeznek, többnyire az „alternatív” közgazdaságtan(ok), az antropológia és a filozófiatudomány köreiből kerülnek ki. Közös meggyőződésük, hogy a külső fejlesztés külpolitikákban felvállalt, nemzetközi szervezeteken keresztül is ösztönzött ideológiája ténylegesen – egyáltalán – nem szolgálja a fejlett világba nem tartozó közösségek érdekeit. Annak, hogy ennek milyen okai vannak, azt sokan, sokféleképpen magyarázzák, és alternatívát jellemzően – bár szellemiségükből következően érthetően – nem kínálnak.

Az e platformon irányzat képviselőinek érvényesülési esélyeit nehezíti, hogy nem egyszerűen a segélyezési tevékenység tárgyának – a fejlesztési együttműködésnek – a minőségét, gyakorlatát bírálják, hanem annak távlati célját a gazdasági növekedést. E gondolkodók lényegében annak emberi társadalmakra (közösségekre) gyakorolt hasznosságát kérdőjelezzik meg. Kritikájuk tárgya az elérendő cél – a kapitalizmus mint „egyetlen” végső társadalmi rendszer – ellen irányul (Rist 1997; Karagiannis 2004: 47-55).

³³ A (2) bekezdésben foglaltak ellenére nem kívánok állást foglalni abban a messzire vezető kérdésben, hogy a palesztín területek külső (fejlesztési vagy humanitárius célból történő) támogatása – gazdasági felzárkóztatása – jó-e, vagy sem a palesztín társadalom szemszögéből. Mindebből következően – és mert egy disszertáció műfaját tekintve meglehetősen kötött – adottnak veszem a fennálló nemzetközi (politikai, gazdasági) rendszer adottságait. Ennek szakirodalom által meghatározott tartalmi és logikai keretein belül, szükségszerűen interdiszciplinális szemszögéből vizsgálom a felvetett problémát

³⁴ A *poszt-development* (mivel a *development* kifejezés fejlesztést és fejlődést egyaránt jelent, magyarra fordítása ebben a kontextusban meglehetősen nehézkes) szerteágazó nézeteit viszonylag jól összefoglalja: Siemiatycki, Elliot (2005): *Post-development at Crossroads: Towards a „Real” Development*. Undercurrent 2 (3): 57-65. Részletesebb, a témával foglalkozó könyvek: Escobar, Arturo (1994): *Encountering Development. The Making and Un-Making of the Third World*. Princeton University Press; Gilbert Rist (1997): *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*. Zed Books, London; Majid Rahnema és Victoria Bawtree (1997): *The Post-Development Reader*. Zed Books, London; Peet, Richard és Hartwick, Elanie (1999): *Theories of Development*. The Guilford Press; Oswaldo de Rivero (2001): *The Myth of Development*. Zed Books, London. Lásd még a ROCAD mozgalom honlapját és publikációit: <http://www.apres-developpement.org/>

Egyik fő érvek szerint a [nemzetközi] fejlesztés csupán egy „modern mítosz” – nevezetesen a gazdasági növekedésbe, mint nyugati értékbe vetett hit – fenntartását szolgálja. Nem más, mint a „modernizáció vallásának” egyik eleme, amely azért különösen veszélyes, mert a mítoszokban anélkül hisz mindenki, hogy eszébe jutna megkérdőjelezni azokat: olyanok, mint banki aranyra átváltani nem kívánt papírpénz (Rist 1997: 21-24).³⁵

A fentiekből következően a két érintett tudományterület (politikatudomány, közgazdaságtan) egymáshoz való viszonyát – legalábbis a nemzetközi segélyezés kapcsán – kifejezetten hierarchikusnak tekintem a politikaelmélet javára. Az általam is kiindulási alpnak elfogadott realista politikaelméleti iskola szemszögéből a külföldi segély nem más, mint külpolitikai célok realizálását szolgáló eszköz (Morgenthau 1963). Ebből következően a segélyezés statisztikai, ökonometriai, technikai szinten történő vizsgálata – vagyis kimozdítása abból a valóságból, amelynek szerves részét képezi (Stokke 1991: 13) – nem ad(hat) kielégítő választ a definiált problémára. Még akkor sem, ha a donor államok által 1993-ban deklarált célok a palesztín gazdaság teljesítményének növekedésben látták a politikai megbékélés kulcsát.

³⁵ A nehezen rendszerbe foglalható *post-development* nézetekkel alapvetően két probléma van. Egyrészt a posztmodern sajátosságaihoz méltóan kellően komplikált gondolatmeneteik könnyen félreértelmezhetők. Így leegyszerűsített formában lényegében összemoshatók a különféle antiglobalista mozgalmak minőségükben szintén nem feltétlenül következetes nézeteivel. Másrészt bár érvelésük és megfogalmazott kritikáik helyessége többnyire belátható, azok az adott társadalmi-történelmi folyamatok tükrében gyakorlati szempontból értelmezhetetlenek. Hiába képesek megmagyarázni a globális társadalmi problémák okait történelmi, politikai, hatalmi, intézményi összefüggésekben, ha a vizsgált (és sokszor vádolt) jelenségek és folyamatok – köztük a gazdasági növekedés illetve a gazdasági értelemben fejlettebb világhoz való igazodás kényszere – döntő mértékben autonóm módon alakulnak.

1.2.2. Alkalmazott módszertan

Terminológiai összefüggések

A disszertáció tárgya a nemzetközi szereplők – donorok (államok és nemzetközi pénzügyi intézmények) – közel-keleti konfliktus³⁶ egy meghatározott vonatkozásában, közelebbről az 1993 óta már csak részleges megszállás³⁷ alatt álló palesztín területek³⁸ fejlesztésében

³⁶ A közel-keleti konfliktus az izraeli-palesztín viszony alakulását, annak arab-izraeli konfliktuson belüli elhelyezkedését jelenti (két nagyobb szakaszra bontva, az oslói folyamat kezdetétől (1993) a második intifáda kitörésén (2000) keresztül 2005/2006-ig).

³⁷ A hágai konvenció szerint valamely háborúban a megszállás próbája, hogy ki gyakorolja a tényleges (és formális) ellenőrzést. A megszállás csak azon a területen értelmezhető, amelyre a megszálló fennhatósága kiterjed, amelyen az fennhatóságot képes gyakorolni. A III. bekezdés 42. cikke szerint „[t]erritory is considered occupied when it is actually placed under the authority of the hostile army. The occupation extends only to the territory where such authority has been established and can be exercised” (Hága 1907). Az állami szuverenitást soha nem élvező palesztín területek a hatnapos háború (1967) eredményeként kerültek az izraeli kormány fennhatósága alá. A megszállásnak tényének (annak elismerésének) elsősorban a területek polgári lakosságáról való gondoskodás kapcsán van jelentősége, amennyiben a nemzetközi humanitárius jog – a civil lakosságot fegyveres konfliktus idején megillető védelemről szóló IV. genfi konvenció (1949) vonatkozó (2, 6, 33, 46, 47, 49, 53, 64) cikkei alapján – a polgári lakosság mindenféle értelemben vett védelmét a megszálló hatalom köteleességévé teszi. Az oslói megállapodások (DOP 1993; IA 1995) tovább bonyolították az egyébként sem tiszta nemzetközi jogi helyzetet, amennyiben (i) az egységesnek és oszthatatlannak definiált terület (Gázai-övezet és Nyugati Part) egy része a PH funkcionális és területi fennhatósága alá került, (ii) az izraeli hadsereg visszavonulásakor a PH azonnal hatályon kívül helyezte az izraeli törvényeket és katonai rendeleteket (Watson 2000). Az izraeli katonai és civil adminisztráció 1993-ig játszott szerepét, tevékenységét lásd egy későbbi lábjegyzetben.

³⁸ A palesztín területeket (Nyugati Part/Ciszjordánia, Gázai-övezet, Kelet-Jeruzsálem) jelölő elnevezések: a palesztínok *Palesztína* (*Palesztín Állam*), illetve hivatalos anyagokban *Palesztín Nemzeti Hatóság* (PH, PNH) néven tartják számon az adott földrajzi, történelmi, politikai egységet. Nemzetközi dokumentumokban, nyilvántartásokban (időben változó módon) a *Nyugati Part és Gázai-övezet* (*West Bank and Gaza*) vagy *Palesztínai Adminisztrált Területek* (*Palestinian Administered Territories*) vagy *Palesztína, Palesztín Hatóság* az alkalmazott gyakorlat. Izraeli kormányzati, politikai körök (köztük az Izraeli Statisztikai Hivatal, ICBS) 1967-1993 között *Júdea és Szamaria* néven utalt a Nyugati Partra (a Jeruzsálemtől délre, illetve északra elhelyezkedő két nagyobb földrajzi egység történelmi vonatkozásaira utalva). A palesztínok lakta területeket (Nyugati Part, Gázai-övezet) egyszerűen csak *területeknek* (*territories*), *adminisztrált területeknek* (*administered territories*), vagy (különösen az 1990-es évek kezdete óta) *vitatott hovatartozású területeknek* (*disputed territories*) nevezik. Ebbe az 1980-ban alaptörvénnyel egységes és oszthatatlannak minősített, Izrael által kizárólagos fővárosnak tekintett arablakta Kelet-Jeruzsálemet nem értik bele. A palesztín fél, illetve a palesztín ügygel szimpatizáló nemzetközi közvélemény – nemzetközi jogi terminológiára utalva – napjainkig *megszállt területekként* (*occupied territories*) hivatkozta mindazokat a területeket, amelyek 1967. június 5-10. között, a hatnapos háború idején kerültek Izrael megszállása alá. Az akkor elfoglalt területekből (Sínai-félsziget, Golán-fennsík, Gázai-övezet, Ciszjordánia/Nyugati Part, illetve Kelet-Jeruzsálem) mára a Golán-fennsík nyugati része, illetve a palesztín területek állnak izraeli megszállás alatt. A Sínai-félszigetet az egyiptomi-izraeli békeszerződés (1979. március 26.) értelmében 1982 áprilisában Egyiptom visszakapta, Kelet-Jeruzsálem, illetve a Nyugati Part vonatkozásában 1988. július 30-án a jordániai uralkodó lemondott minden korábbi igényéről és felelősségéről (kivéve a jeruzsálemi szent helyek feletti ellenőrzési jogról, amelyet egyfajta gyámsági viszonyban a *wakf* (*Islamic charitable pious foundation*) jogosult gyakorolni). Az oslói folyamat megindulása óta Izraelben is elfogadott lett a megszállt területek elnevezés alkalmazása. Nemzetközi jogi értelemben a terminológiai kérdés annyival problematikusabb, hogy (ellentétben például a Golán-fennsíkkal vagy a Sínai-félszigettel) a palesztín területek korábban nem álltak nemzetközi jogilag elismert módon egyetlen állam szuverenitása alatt sem. A térség az Oszmán Birodalom első világháborús

játszott szerepének vizsgálata, elemzése, értékelése. Bár vizsgálat, elemzés és értékelés között nem csupán általános jelentésbeli, de konkrét szakmai-tartalmi különbség is van, a felsoroltak nem egymástól élesen elválasztható fogalmak. Elsősorban azért nem, mert társadalomtudományi témájú (így a politika, a jog, illetve gazdaság szféráját vizsgáló) szakmai, illetve tudományos elemzések esetén nem zárható ki, hogy a vizsgálat és elemzés tárgyát képező elemek már kiválasztásuknál fogva értékelést – értékítéletet – is hordozzanak magukban. Ebből adódóan bármiféle segélyezési politika és gyakorlat minősítése is viszonyítás kérdése csupán.

Módszertani kiindulási alapként az OECD DAC fokozatosan finomított útmutatóiban (1986, 1991, 1992, 2000) megfogalmazott normákat, irányelveket, valamint Olav Stokke (1991, 1992) témában megjelent munkáit érdemes használni. Bár megközelítésük középpontjában a donor államok adminisztrációjának részéről történő elemzés, illetve értékelés áll, fogalmi megalapozottságuknál fogva megbízható alapot nyújtanak a független szemszögből való értelmezéshez is. A segélypolitika – eredetileg mikroszinten (projektek vonatkozásában) történő – értelmezésére vonatkozó irányelveik, következtetések röviden az alábbiakban foglalhatók össze:

Az *értékelés (evaluation)* olyan folyamat, amely során adott erőforrásokból (inputokból) képződött eredmény egy meghatározott időpontban szisztematikus módon elemzésre kerül. E definícióban az input magában foglalja mindazokat az (erő)forrásokat, tevékenységeket, amelyek a kívánt cél elérése érdekében mobilizálásra kerültek. Az eredmény (*output*) – legyen szándékolt vagy sem – ezen inputok hatásaira utal. E hatások egyaránt lehetnek kézzelfoghatóak (materiális) és kevésbé materiálisak. Az adott eredmény értékelése magában foglalja az adott erőforrások, illetve a bekövetkező változás közötti ok-okozati kapcsolat természetének elemzését (*assessment*). Ennek megfelelően az értékelés minősége (érvényessége, helytállósága, *validity*) azon megközelítésen, illetve módszere(ke)n múlik,

vereségét követően népszövetségi mandátumterület lett (Nagy-Britannia fennhatósága alatt). Izrael állam – az ENSZ Közgyűlés 181. (1947) sz. határozatával előírányzott – kikiáltását (1948. május 14.) követően a Gázai-övezet Egyiptom katonai megszállása alá került. Kelet-Jeruzsálemet és a Nyugati Part (az 1949-es rodoszi fegyverszüneti megállapodásban zöld vonallal jelölt) területét a megalakuló Jordániai Hasemita Királyság (1950. április 4.) annektálta, de azt az annexiót Nagy-Britannia és Pakisztán kivételével a nemzetközi közösség egyetlen más állama, illetve egésze sem ismerte el.

amelyeket a vizsgált input(ok)ból származó hatások elkülönítése, illetve mérése céljából alkalmazunk (Stokke 1991: 1-59).

Tekintettel arra, hogy a dolgozat tárgya a segélyezés (politikai, társadalmi) összefüggéseinek vizsgálata, érdemes idézni az OECD vonatkozó definícióját, illetve javasolt irányelveit.³⁹ Eszerint az értékelés egy folyamatban lévő vagy befejezett program vagy projekt, illetve annak tervezésének, végrehajtásának, valamint következményeinek – lehetőség szerint – olyan objektív és módszeres vizsgálata, amelynek célja meghatározni annak hatékonyságát (*efficiency*), eredményességét (*effectiveness*), hatásait (*effects*), fenntarthatóságát (*sustainability*), illetve a kitűzött célokhoz viszonyított relevanciáját (*relevancy*) (OECD 1986, 72-73).⁴⁰

A fentieknek megfelelően az értékelés – mikro, illetve projektszinten; makrogazdasági szinten; és a jelen kutatás 5. fejezetben vizsgált összefüggéseiben is – alapvetően arra a kérdésre keresi a választ, hogy a felhasznált (eszközölt) források az adott feltételek (2-4. fejezet) között (a) hogyan járultak hozzá a „beavatkozás” kezdetekor kitűzött konkrét vagy közvetett (beleértett) célok sikeres teljesüléséhez, (b) a fogadó (recipiens) fél oldalán milyen gazdasági, társadalmi-kulturális, intézményi következményekkel (hatásokkal) jártak (Stokke 1991: 7-8).

³⁹ Az OECD klasszikus irányelvei, módszerei természetesen nem kötelezőek, sem kizárólagosak. Vannak államok, amelyek más szempontok szerinti gyakorlato(ka)t követnek. Az ún. eredményalapú (eredmény szemléletű) (*results-based management, RBM*) megközelítés lényegét jól összefoglalja Binnendijk 2001.

⁴⁰ A definíció elemei a következő jelentéstartalommal bírnak: hatékonyság (*efficiency*): valamely segély akkor hatékony, ha az adott célok eléréséhez szükséges legolcsóbb (erő)forrásokat foglalja magában, illetve a segély a lehető legnagyobb mértékben járul hozzá a gazdasági növekedéshez; az eredményesség (*effectiveness*) a segély kitűzött célokhoz viszonyított hatásaira utal; a segély olyan mértékben hatékony, amilyen mértékben a célokat sikerül realizálni; a hatás (*impact*) egy tágabb kategória, magában foglalja az adott intervenció környezetet, körülményeket alakító technikai, gazdasági, társadalmi, kulturális, intézményi, környezeti tényezőit; a fenntarthatóság (*sustainability*) arra vonatkozik, hogy adott célok érdekében kifejtett tevékenység milyen mértékben folytatható a külső támogatás (segélyprogram, -projekt) befejezése után; végül a célok relevanciája (*relevancy of objectives*) annak meghatározását jelenti, hogy az adott program – céljait és mandátumát illetően – milyen mértékben megfelelő a szükségletekhez, változó körülményekhez képest. Eredetiben: „*Evaluation: an examination as systematic and objective as possible of an on-going or completed project or program, its design, implementation and results with the aim of determining its efficiency, effectiveness, impact, sustainability and the relevance of the objectives*” (OECD 1986 72-73; OECD YYYY).

Alkalmazott módszertan

A (fejlesztési) segélyezés elemzésekor, illetve értékelésekor szükséges kiindulási alap a sokféle összetevő (input) által meghatározott végeredményt a kezdetekkor meghatározott célokhoz viszonyítani. És bár e célok logikus viszonyítási alapként szolgálnak, meghatározásuk az esetek többségében meglehetősen bonyolult. Elsősorban amiatt, mert jellemzően különbség van a (hivatalosan) deklarált, illetve nem-deklarált célok között (Stokke 1991: 1-59). A palesztín példa felhívja a figyelmet egy további „zavaró” lehetőségre, nevezetesen arra az esetre, amikor az értékelés azért válik problematikusá, mert csupán gyenge kapcsolat létezik (ha létezik egyáltalán) a donorok által deklarált célkitűzések („kettős célok”) és az átfogó, távlati cél (megállapodás Izraellel a végső státuszban) között. A gazdasági növekedés és a politikai megbékélés közötti megkérdőjelezhető összefüggés lényegében másodlagos is. Ami sokkal érdekesebb, hogy maga a távlati cél, illetve a hozzávezető út annyira zavaros volt – egy, a megállapodásokat politikai alapon is ellenző izraeli jogász indulatos megfogalmazásában az oslói megállapodások olyan mértékű skizofréniát tükröztek (Einhorn 1997) – hogy nem teljesen világos, hogy a donorok ténylegesen mit is támogattak.

Ettől függetlenül a módszertani irányelveknek megfelelően a palesztín esetben is szükséges elválasztani egymástól az oslói folyamat filozófiáját (a palesztín gazdaság fejlesztése a politikai stabilitás, megegyezés kulcsa), az elvi nyilatkozat deklarált céljait, a donorok hivatalos céljait, illetve a reálfolyamatok politikai és gazdasági összefüggésekben értelmezett alakulását. A segélyezés névleg a békefolyamat életben tartását szolgálta, de nem kizárólag a gazdaság fejlesztése, illetve a palesztín állam intézményi alapjainak megteremtése révén. Erre komoly ráhatása – legalábbis realista szemszögből nézve – az izraeli intézkedések és a belső palesztín adottságok miatt nem lehetett.⁴¹ Ez utóbbiak

⁴¹ William Easterly-t idézve: „A Tervező [a donorok többsége] azt hiszi, előre ismeri a válaszokat; úgy tekint a szegénységre [vagy akár a Palesztín Hatóság, állam létrehozására] mint valami műszaki problémára, amelyet válaszai meg fognak oldani. A [a helyismerettel rendelkező] Kutató bevallja, hogy előre nem tudja a válaszokat; meg van róla győződve, hogy a szegénység [vagy bármilyen probléma] összetett politikai, társadalmi, történelmi, intézményi, technológiai jelenségek eredője... A Tervező azt hiszi, kívülállók eleget tudnak ahhoz, hogy megoldásokat erőltessenek. A Kutató szerint csak a közvetlenül érintettek rendelkeznek elegendő tudással ahhoz, hogy megoldásokat találjanak, amelyeknek belülről kell formálódniuk... A Tervezők rendelkeznek azzal a retorikai előnnyel, hogy nagy dolgokat ígérhetnek... A szegények nem csupán a világ közönye miatt halnak meg, hanem azon ineffektív erőfeszítések következtében is, amelyeket azoknak köszönhetnek, akik gondoskodni kívánnak róluk.” (Easterly 2006: 5-7).

alakulását a külső szereplők nem is befolyásolhatták komolyan, feltéve, ha a donor államok a születőfélben lévő állam esetén tiszteletben kívánták tartani az önrendelkezési jog, a nemzeti szuverenitás, illetve a belügyekbe való be nem avatkozás nemzetközi jogi alapelveit.⁴² Még ha a felsoroltak (és a fel nem sorolt további elvek) nyilvánvalóan konfliktusban állnak is egymással, illetve a palesztín entitás biztos távolságban van is attól, hogy államként elismerjék, annak létrehozása mellett a donorközösség 1999-2000 óta elkötelezte magát.

Az elvi nyilatkozat arra invitálta a donorokat, hogy támogassák a palesztín területek fejlesztését és a regionális együttműködést, de nem kérte, hogy önkéntes alapon beavatkozzanak akár az izraeli-palesztín alkufolyamatba, akár a kedvezményezett palesztín fél „belső politikai berendezkedésébe, gazdasági, társadalmi, kulturális fejlődésébe.” Úgy tűnik, a békefolyamat támogatása sokkal inkább szolgált külpolitikai érdekeket (a térség stabilitásának fenntartását), mint bármilyen más, akár hivatalosan deklarált célt.

Az alkalmazott módszertan – gondolatmenet – a következő: az első fejezetben definiált probléma és elméleti háttér alapján a 2-4. fejezetekben kerül ismertetésre az a feltételrendszer, amelynek keretein belül a külső támogatás bármilyen – kedvezőtlen – szerepet (5. fejezet) játszhatott. Fontos hangsúlyozni, hogy az „esettanulmányként” is feldogható disszertáció minőségi – és nem szigorú értelemben vett adatfeldolgozásra, statisztikai módszertanra, vagyis nem mennyiségi – jellegű kutatásra épül. Az adatoknak, indikátoroknak csupán olyan mértékben jut szerep, amennyiben azt egy-egy állítás alátámasztása megkívánja.

⁴² A Helsinki Záróokmányban (1975) felsorolt 'szuverén egyenlőség, a szuverenitásban foglalt jogok tiszteletben tartása' szerint az államok szabadon választhatják meg és fejleszthetik politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális rendszerüket, joguk van ahhoz, hogy törvényeiket, szabályaikat maguk határozzák meg; a 'belügyekbe való be nem avatkozás' szerint a részt vevő államok tartózkodnak attól, hogy bármilyen módon, közvetlenül vagy közvetve, külön-külön vagy együttesen beavatkozzanak egy másik részt vevő állam belső joghatóságába tartozó bel-, külügyekbe, illetve tartózkodnak bármiféle katonai, politikai, gazdasági és egyéb kényszerítő tettektől; valamint a 'népek egyenjogúsága és önrendelkezési joga' értelmében valamennyi népnek joga van ahhoz, hogy szabadon, belátása szerint, külső beavatkozás nélkül határozza meg belső és külső politikai státuszát és belátása szerint valósítsa meg politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését (Blahó – Prandler 2001: 87-103).

1. *(1. fejezet)* Probléma definiálása, illetve értelmezési-koncepcionális keretek részeként:
 - az oslói megállapodások és az azt támogató donorközösség hivatalos céljainak azonosítása,
 - a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsím általános ismérveinek és korlátainak összefoglalása, illetve a hatékonyságát vizsgáló szakirodalom főbb következtetéseinek ismertetése.
2. *(2. fejezet)* Az oslói megállapodások releváns rendelkezéseinek elemzése, különös tekintettel:
 - a megállapodásokban rejlő veszélyekre, beépített gyengeségekre;
 - a donorok mozgásterét (is) meghatározó – Izrael és PH/PNH közötti – gazdasági kapcsolatok természetének alakulására; illetve
 - az előbbiekből (is) következő gazdasági mutatókkal mérhető jelenségek alakulására (1993-2000-2005).
3. *(3. fejezet)* Az oslói megállapodások, illetve az autonómia időszakának értelmezése palesztín szemszögből abban a vonatkozásban, hogy:
 - milyen céljai voltak az azt aláíró elitnek, hogyan viszonyult a megállapodásokhoz a palesztín társadalom, illetve az önrendelkezés milyen következményekkel járt a korábbiakban is létező politikai rendszer fejlődésére nézve,
 - a szuverenitás (hiánya) és adott állam működőképessége között milyen (negatív, pozitív) összefüggés van.
4. *(4. fejezet)* Az európai donorok – mint a nemzetközi politikai rendszer szereplőinek – palesztín kérdéssel kapcsolatos megfontolásainak, érdekeinek, politikáinak azonosítása, két szempontból:
 - az Európa és Egyesült Államok között létező hagyományos szemléletbeli különbségek azonosítása;
 - az EU és tagállamainak kül-, fejlesztéspolitikai prioritásai közötti különbségek feltárása.
5. *(5. fejezet)* A segélyezés, mint politikai indervenció, sajátosságai, annak politikai, társadalmi összefüggései a békefolyamat alakulása, a végső megállapodás, illetve a palesztín állam alapjainak megteremtése – mint közvetlen donor-célok – szempontjából:
 - A külső segélyezés 1993-ban létező perspektívái, főbb szereplői;

- A donor államok (kül)politikai érdekeinek, fejlesztéspolitikai megfontolásainak palesztín segélyezés kapcsán való érvényre jutásának (politikai, adminisztratív) mechanizmusa(i);
- Az adatokkal kapcsolatos nyilvántartási, értékelési problémák;
- A palesztín kérdés súlya a Palesztín Hatóság legfontosabb donor államainak fejlesztéspolitikájában;
- A palesztín fejlesztés politikai helyzettől függő súlypontjai (1993-1996; 1997-1999; 2000-2002; 2003-2005), illetve azok részleges szuverenitás, részleges megszállás esetén érvényesülő kontra-produktivitása.

A korábbiakban (26-27. oldal) ismertetett feltételezett mechanizmus kapcsán szükséges hangsúlyozni, hogy *a disszertáció alapvetően nem azt vizsgálja*, hogy a segélyek nagyságrendje, szektorális megoszlása vagy csatornái milyen mértékben járultak hozzá a palesztín társadalom és gazdaság bizonyos indikátorainak alakulásához (UNSCO-WB 1999; Brynen 2000; Világbank 2000; Awartani, Brynen, Woodcraft 2000; Világbank 2004: 63-80; Világbank 2006). Nem csupán azért, mert (i) a gazdasági motivációk „másodlagosak, ha egyáltalán relevánsak” voltak a palesztínok többsége számára (Shikaki 1998), hanem azért is, mert (ii) a donorok, úgy is mint politikai szereplők kifejezetten a békefolyamat támogatásának, a végső megállapodás támogatásának szentelték figyelmüket. Ez bizonyos értelemben saját céljaik, normáik feláldozása révén történt, amennyiben hajlamosak voltak saját fejlesztés-orientált céljaikat alárendelni (a) saját politikai érdekeiknek, megfontolásaiknak, illetve (b) a békefolyamat-konfliktus dichotómiájának, „...mert a békefolyamat sokkal, sokkal fontosabb volt” (Brynen 2007). Utolsó indokként (iii) említhető, hogy a palesztín gazdaság bármiféle fejlődését olyan tényezők – az oslói megállapodások rendelkezései, végrehajtási módja, az öngyilkos merényletek száma, illetve az izraeli biztonsági intézkedések – határozták meg, amelyekre sok ráhatása a külső támogatásoknak *de facto* nem lehetett.

A Palesztín Hatóság, éppúgy, mint 1993-ban, ma is az alacsony-közepes jövedelmű országok közé tartozik. Gazdasági, illetve humán fejlettséget mérő mutatói regionális és nemzetközi összehasonlításban is átlagosak, legalábbis a fejlődő országok csoportjához viszonyítva. Elképzelhető, hogy segélyek nélkül a palesztínok rosszabb helyzetben

lennének, mint segélyekkel (Brynen 2000; Világbank 2000; Világbank 2006). Viszont nincs lehetőség tesztelni, hogy az oslói folyamat politikai értelemben vagy gazdasági mutatókkal mérve hogyan alakult volna az azt kísérő domináns nemzetközi szerepvállalás (alapvetően adományokra épülő segélyezés) nélkül. A Palesztín Hatóságnak „volt pénze”, még ha annak folyósítása technikailag nehézkesen indult is (1994-1995). A segélyek kétségtelenül nagy szerepet játszottak abban, hogy a palesztín társadalom ne éljen (sokkal) rosszabbul, mint a mindenkor előző évben. De a külső támogatás ténylegesen nem járulhatott hozzá az oslói folyamat sikeréhez, mert a deklarációk és jószándékok ellenére nem elsősorban annak eredményes kimenetelét (a végső státuszban való megegyezést) szolgálta. A segélyek „kettős céljának” (1993) elérhetetlensége 1994 óta világos volt az AHLC-ben helyet foglaló államok számára, amennyiben elismerték, hogy kezdeti felajánlásait olyan „feltételezésekre” építették, amelyek alakítása hatáskörükön kívül esett.

1.2.3. A nemzetközi segélyezés politikaelméleti összefüggései

Az alábbiakban a nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsím adottságainak, illetve a hivatalos támogatás politikai (politikai gazdaságtani) összefüggésekben játszott szerepének áttekintése következik. Ezek az alábbiak: (a) a segélyek és az általuk létesített államok közötti kapcsolat természete, (b) a segély, mint a donor állam külpolitikai érdekekeit szolgáló eszköz; (c) a külföldi segély béketeremtésben, -építésben, konfliktus utáni újjáépítésben – eszközként vagy valamely feltétel teljesülésének következményeként – játszott szerepe a recipiens országban; (d) a segély, mint külső államépítési eszköz szerepe és politikai, társadalmi folyamatokra gyakorolt esetleges torzító hatásai; (e) segély (mint „ajándék”) elfogadásának tradicionális társadalmakban gyakorolt hatása. Lényegében ezen elméleti keretek azok, amelyek a nemzetközi segélyezés oslói folyamatban játszott politikai szerepének értékeléséhez támpontul szolgálhatnak.

Elöljáróban szükséges hangsúlyozni, hogy (i) a fejlesztési együttműködés ma ismert rendszere döntően a gyarmatok, gyámsági területek függetlenné válása során formálódott;

(ii) rendszer szereplői nemzetközi jogi értelemben szuverén államok.⁴³ Formálisan, más államközi együttműködésekhez hasonlóan, a nemzetközi segélyezés is nemzetközi jogi – szuverének közötti szerződésben rögzített – kereteken belül zajlik. Ennek szem előtt tartása azért fontos, mert az erőviszonyok e módon történő értelmezése a segélyezési együttműködés terén is egyenrangú kapcsolatokat feltételez. Ez természetesen nincs így, de mint viszonyítási alap nem megkerülhető. A *dekolonizáció* időszakában maguknak függetlenséget követelő államok jelentős része képtelen volt – legális kereteken túli – effektív (pozitív) szuverenitását külső (szellemi, szakmai, gazdasági, pénzügyi) támogatás nélkül biztosítani (Jackson 1990; Kreijen 2003). A gyarmatok függetlenné válásával átalakuló nemzetközi rendszer – az állami szuverenitás tartalmát tekintve – két fő egymástól nem elválasztható ismérvvel rendelkezett. Egyrészt elismerte a maguknak függetlenséget követelő közösségek önrendelkezéshez való jogát, másrészt „fejlődő” mivoltukra hivatkozva hangsúlyozta, hogy azok – a fejlett államoktól – külső fejlesztési támogatásra jogosultak. Ezen ún. „kvázi államok” formális (negatív) szuverenitását a fejlesztési segélyezés hivatott effektív (pozitív) szuverenitássá változtatni (Sørensen 1993: 394).

A nemzetközi fejlesztési együttműködési rezsim feloldhatatlannak tűnő logikai ellentmondást hordoz magában. A fejlődő államok számára ugyanis nehéz egyszerre élvezni (a külső beavatkozástól mentes) szuverenitáshoz (önrendelkezéshez) való jogot, illetve a külső támogatás jelentette előnyöket. Miközben az előbbi azt feltételezi, hogy a nemzetközi rendszer egyenrangú szereplői, az utóbbi ezen egyenlő státuszról való lemondást kívánja tőlük (Sørensen 1993: 394).

⁴³ Az együttműködés alapfogalmainak, szereplőinek, csatornáinak bemutatását, a segélyek formáit, típusait, hatékonyságát lásd a következő alfejezetben. Bár a Palesztín (Nemzeti) Hatóság nem állam, a rendszer működési sajátosságainak áttekintése két ok miatt indokolt. Egyrészt a donorok kül-, fejlesztéspolitikájukban gyakorlatilag úgy kezelték a PH-t, mintha egy szegény, fejlődő államról lenne szó (Hooper 1999: 64; Christison 1999: 278). Másrészt nehéz elképzelni, hogy a palesztín politikai képviselet, illetve vezetés milyen érvekkel készíthető nemzetközi kapcsolataiban normakövető magatartásra, ha a vele (mint születőfélben lévő állammal szemben) alkalmazott nemzetközi gyakorlatok sértik a létező *de jure*, illetve *de facto* szabályokat.

(a) A segélyek és a donor-fogadó állam közötti kapcsolat jellege, ismérvei

A nemzetközi segélyezés meghatározásánál, illetve természeténél fogva hivatalos szereplők között zajlik.⁴⁴ Kormányzatok nem ajánlanak fel, illetve adnak pénzt anélkül, hogy ne akarnának valami érdekében állót elérni (Little és Clifford 1996: 78). E premisszából az alábbiakat lehet levezetni: (i) egyetlen kormány sem kényszeríthető arra, hogy külföldi (fejlesztési) támogatást nyújtson, vagy fogadjon el; (ii) a donor és a recipiens állam közötti kapcsolat végtelenül aszimmetrikus; (iii) a külföldi segély szükségszerűen beavatkozást jelent a fogadó államban (Stokke 1995). A felsorolt három sajátosságot lényegében a fennálló (vagyis a nemzetközi) rendszer szereplői közötti kapcsolatok minősége befolyásolja. A fennálló erő(vizonyo)k lehetnek (*de facto*) adottak, illetve az egyes szereplők által valamely közösen elfogadott módon (*de jure*) szabályozottak. Ez utóbbi alatt értjük a nemzetközi szereplők által alakított, egyúttal azokat szabályozó nemzetközi jog rendszerét, beleértve annak mindenkoriki kikényszeríthetőségét. Az előbbi értelmezés magában foglalja mindazon tényleges (gazdasági, politikai, ideológiai, vallási, stb.) erőviszonyokat és érdekeket, amelyek az államok közötti kapcsolatok minőségét, annak (ki)alakulását – a létező nemzetközi jogi kodifikált normáktól vagy szokásjogtól függetlenül – történelmi távlatban meghatározzák. A nemzetközi rendszer szereplői e sajátosságoknak köszönhetően jöttek létre, képességeiknek és hajlandóságuknak megfelelően alakítják egymás közötti kapcsolataikat, illetve a rendszer egészét magát. Ebből következően „nem létezik olyan morális magaslat, amelyről az ártatlan rászoruló recipiens államok [relatív helyzetükért] hibáztathatnák a bűnös donorokat.” (Sørensen 1995: 392)

Feltételelesség és annak paradoxonja. Miután a fejlesztési együttműködésben való részvétel bilaterális és multilaterális keretek között egyaránt önkéntes, a donor államok és szervezetek minden további nélkül alkalmazhatnak különféle feltételeket.⁴⁵ E feltételeket

⁴⁴ Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a nemzetgazdaságok között zajló egyoldalú pénzáramlások ne tartalmazzanak „magánsegélyeket”. Ezek rendelkezésre bocsátásáról azonban az állampolgárok (illetve adományozó jogi személyek) közvetlenül maguk döntenek, anélkül, hogy a hivatalos segélyezésre vonatkozó nemzetállami érdekeket, együttműködési elveket, jogi normákat, nyilvántartási, statisztikai szabályokat, stb. követniük kellene. E vonatkozásban lásd a washingtoni (neo)konzervatív Hudson Intézet által kiadott kiadványt (*The Index of Global Philanthropy* 2007), illetve a *Center for Global Prosperity* publikációit (www.global-prosperity.org).

⁴⁵ Feltételelesség (*conditionality*): a segélyt rendelkezésre bocsátó donor (állam vagy nemzetközi szervezet) által alkalmazott nyomásgyakorlás, amelynek értelmében bizonyos feltételek nem teljesülése esetén a

rögzíthetik a megkötött szerződésekben, de az esetek túlnyomó többségében az érintett recipiens államot még bármilyen hivatalos dokumentum megkötése előtt kéri bizonyos feltételek vállalására, változtatások teljesítésére (Abdel-Khaleh és Korayem 1995: 278). Azon túl, hogy klasszikusan első és második generációs feltételeket szoktak megkülönböztetni,⁴⁶ további csoportosításra ad lehetőséget e feltételek „mélységének” meghatározása. Annak alapján, hogy a donor állam milyen mélységig avatkozik be a recipiens szuverenitásába, a feltételeesség érvényesülhet projekt, (szak)politika, nemzeti politikák/prioritások szintjén, illetve a nemzetközi fejlesztési rezsím egészét érintve rendszerszinten is. Az olyan látszólag technikai jellegű feltételek, amelyek a segélyek (adományok, kölcsönök) pénzügyi-elszámolási, illetve adminisztrációs, nyilvántartási kritériumaira vonatkoznak, szintén politikai természetű beavatkozást jelentenek (Stokke 1995: 13; Forster 1995: 202).

Bilaterális gyakorlatban a feltételeesség sajátos alkalmazásának (*selectivity*) tekinthető az a gyakorlat, amely szerint a donor egyszerűen nem ad segélyt olyan országnak, olyan célra, olyan csatornán, amellyel nem ért egyet (Collier és Dollar 2002). A második generációs (politikai) feltételeesség szelektivitással összefüggő klasszikus területe a jó kormányzás (*good governance*).⁴⁷ Ennek szellemében a fejlesztési (segélyezési) stratégiák alapvetően

segélyek folyósítása felfüggesztésre vagy megszüntetésre kerül. E feltételeesség lehet *ex ante* (amennyiben a segély nyújtását megelőzően megegyeznek bizonyos feltételekben, amelyek végül vagy teljesülnek vagy nem) és *ex post* (amennyiben a fogadó állam adott teljesítményével kapcsolatos várakozásokat a segély folyósítása előtt számonkérlik) (Stokke 1995: 11-33). A politikai feltételeesség háttere: az 1980-as évek végén a kívánt gazdasági növekedés „elmaradását” egyre inkább a fejlődő államok társadalmi adottságaiban (pl. iskolázottság szintje), politikai viszonyaiban (pl. demokrácia hiánya; állam saját társadalmával szembeni járadékvadász, „üldöző”, illetve kizsákmányoló magatartása; elitek és tömegek viszonya), államigazgatási-intézményi készségeinek hiányában, azok gyengeségeiben (pl. kompetenciahiány; költségvetési- bevételek generáló képesség; korrupció) kezdték keresni. Ennek megfelelően a – 2000-es évig egyébként csökkenő – fejlesztési segélyek egyre nagyobb hányadát fordították a jó kormányzás (*good governance*) alapjainak megerősítésére. Azon államok (kormányok), amelyek a (lehetőleg demokratikus) fejlődést-fejlesztést nem tekintették (kellő) prioritásúnak kizsárol(hat)tak a kedvezményezettek köréből. A „szelektivitás” 1990-es évek végétől alkalmazott elve és gyakorlata a korábban alkalmazott *ex ante* feltételeesség helyett az *ex post* kondicionalitásra épült. A távlati társadalmi, gazdasági fejlesztés érdekében tett állami, kormányzati (szak)politikai lépések megfelelő (át)szervezése, azok dokumentálása minimum elvárás volt azon fejlődő államok felé, akik a továbbiakban is igényt kívántak tartani a donorok támogatására. E gyakorlattal kapcsolatos fő kritika a politikai intervenció vádjában rejlik. A jó kormányzás, helyes politikák ugyanis nem olyan fogalmak, amelyek technikai pragmatikus definíciója világszerte egyformán értelmezhető lenne (Santiso 2001; Browne 2006: 45-59).

⁴⁶ Az első generációs feltételek az 1980-as évek gazdaságpolitikai, míg a második generáció az 1990-es évek politikai feltételeességére és azok sajátosságaira utal (Sørensen 1993, Stokke 1995, Collier és Dollar 2002; Lőrinczné 2004: 501-517).

⁴⁷ A Világbank különféle dokumentumai a jó kormányzás hat ismervét különböztetik meg: a politikai stabilitást és polgári szabadságjogokat magában foglaló felelősségre vonhatóságot (*voice and accountability*);

kerültek átértékelésre az utóbbi kb. egy-másfél évtizedben. A fejlődő országokkal való együttműködés szempontjából a jó kormányzás egyszerre vált a fejlesztési támogatás elérendő céljává, illetve annak feltételévé (Santiso 2001: 1). Miután a jó kormányzás letéteményesének számító Világbank közgazdászai számára e fogalmat kézzelfoghatóvá kellett tenni, terminológiailag világosan el kell választani egymástól politikát és politikát. Ennek megfelelően a (szak)politika (*policy*), a racionális elemzés – fejleszthető – területére vonatkozik, miközben a klasszikus értelemben vett politikai folyamatok (*politics*) kiszámíthatatlanságuknál (irrationalitásuknál) fogva kívül esnek a Bank érdeklődési területén (Santiso 2001: 6). A kormányzás definíciójába beleértendő a politikai rendszer formája, annak módja, ahogyan valamely ország gazdasági, társadalmi erőforrásait a fejlődés érdekében menedzselik, illetve a kormány(zat) szakpolitikák tervezésére, megalkotására, végrehajtására vonatkozó képessége, hajlandósága is (Világbank 1991; 1992; 1994; 2000b). Nem túl sok olyan politikai berendezkedés van, amely e fogalomnak képes megfelelni. Úgy tűnik, a „kormányzás minősége [jósága] egyértelműen annak demokratikus jellegétől függ” (Santiso 2001: 4). A jó kormányzással kapcsolatos probléma – nem csupán a palesztín esetben, de általában is az – hogy annak bevezetése (akár feltételként, akár célként) az esetek többségében reformokat igényel. Krízishelyzetek viszont – legalábbis mikroszinten, a vállalatirányítás gyakorlata alapján – a lehető legtrikább esetben tolerálják a demokratikus módszereket, eszközöket.

A fentieknek messzemenő elvi, gyakorlati következményei vannak bármilyen államközi (donor-fogadó) relációban.⁴⁸ A segélyezés gyakorlata a feltételeesség érvényesítése, a rendelkezésre bocsátás mikéntje révén szükségszerűen sért olyan elvi normákat, amelyeket – más összefüggésben – ugyanaz a nemzetközi közösség alkotott meg, amelynek a fejlesztési együttműködés fenntartásában is érdekelt. Példaként említhető a belügyekbe való be nem avatkozás tilalma, amely nem csupán *de jure* létező nemzetközi jogi alapelv, hanem

a kormányzat hatékonyságát (*governmental effectiveness*), amely a politikaalkotás és a közszolgáltatások biztosításának minőségére vonatkozik; a túlszabályozottság terhének hiányát (*lack of regulatory burden*); a jog uralmát, jogrend működését (*rule of law*), beleértve a tulajdonjogok védelmét; a bírói függetlenséget (*independence of the judiciary*); illetve a korrupció fékentartását (*control of corruption*) (Kaufmann, Kraay és Zoido-Lobaton 1999).

⁴⁸ E következményeket a nemzetközi szereplők, elsősorban a pénzügyi szervezetek a kormányzás, bürokratikus folyamatok és kormányzati, közigazgatási adminisztrációs folyamatok „technikai szintre” való redukálásával (*technocratic consensus*), a *policy* és *politics* szférájának elválasztásával próbálják megkerülni. Az egymással ellentétben álló nemzetközi jogi alapelvek *ad hoc* értelmezésével ellentétben, a Világbank és az IMF tevékenységét kifejezetten köti az alapokmányukban rögzített politikai semlegesség elve (Bøås 2001).

a nemzetközi szereplők mindegyike által a nemzetközi rend fenntartásához *de facto* szükségesnek ítélt gyakorlat is. Ezzel szemben a segélyek folyósítását például az emberi jogok vagy a demokrácia érvényesüléséhez kötni – akár azzal az indokkal, hogy az javítja a hatékonyságot – nem jelent mást, mint az egyéni jogok nemzeti szuverenitással szembeni elsődlegességét (Sørensen 1993), vagyis belügyekbe való közvetlen beavatkozást.⁴⁹ Hasonlóan, a civil szervezetek kormányzattal szemben való – ez esetben kormányzat által teljesítendő feltételhez nem kötött – külső támogatása könnyen a központi hatalom legitimációjának gyengüléséhez vezethet, amennyiben az eredetileg annak hatáskörébe tartozó feladatokat alternatív szereplők látnak el helyette (Doornbos 1995: 386). A civil szervezetekre is vonatkoznak ugyanakkor olyan politikai feltételek (emberi jogok, demokrácia, stb. tiszteletben tartása), amelyek tagadása, megsértése esetén nem jogosult támogatásra. További problémát jelenthet, hogy a donor és recipiens nem feltétlenül ugyanazokat az ideológiai meggyőződéseket, kulturális értékeket osztja (Forster 1995: 201-202).

Megkerülhetetlen a végeredményért (fejlődéséért, gazdasági növekedésért, hozzáadott értékért) való *felelősség kérdése* is, nevezetesen, hogy milyen mértékig képesek és hajlandók a külső szereplők vállalni részvételük – politikai, gazdasági intervenciójuk – következményeit (Stokke 1995: 36-41; Karagiannis 2004). E kérdés különösen akkor releváns, ha a segélyezés feltételekhez volt kötve, majd eredménye elmarad a várakozásoktól. A donorok ugyanis viszonylag könnyű helyzetben vannak, a döntően politikai érdekekkel magyarázható bilaterális segélyezési gyakorlatukat illetően mindenképpen. Az államok szuverén egyenlőségének elve értelmében végső soron a recipiens állam maga felelős gazdasági növekedéséért, társadalmi fejlődéséért – annak elmaradásáért is.

⁴⁹ Más kérdés, hogy a létező – egymást részben átfedő, részben kétértelmű, illetve esetenként egymással ellentmondásban álló – nemzetközi jogi alapelvek (Blahó-Prandler 2001: 86-99) mennyire igazodnak a valósághoz. Reálfolyamatokat vizsgálva minden állam – még az Egyesült Államok – szuverenitása is korlátozható, illetve korlátozott: csupán értelmezés kérdése, hogy mit értünk állami szuverenitáson, illetve annak sérelmén.

(b) A donor érdekek segélyezésben játszott szerepe

Általános motivációk. A segélyek hatékonyságát vizsgáló szerzők többségének következtetései szerint a donor államok által nyújtott segélyeket napjainkig sokkal inkább indokolják a donorok különféle stratégiai megfontolásai, mint akár a fogadó államok szükségletei, akár a segélyek révén remélt gazdasági fejlődésre gyakorolt – pozitív – hatások (Maizels és Nissanke 1984; Griffin 1991; Stokke 1995; Alesina és Dollar 2000; Berthelemy 2005; Stokke 2005; Paragi és Szent-Iványi 2006). Ami a bilaterális keretek között zajló segélyezést illeti az egyes recipiens államok között a kapott segélyek mértékében létező különbségeket jelentősen magyarázzák olyan politikai tényezők, mint a volt gyarmati kapcsolatok, politikai szövetségek, stratégiai érdekek. Részben a történelmi múlttal való összefüggések révén a hidegháború végéig jellemzően nem a gazdasági szükségesség, illetve hatékonyság döntött a segélyek rendelkezésre bocsátásáról (Chakravati 2005: 6). Az 1990-es évtizedet követően 2001. szeptember 11-e óta – szintén a gazdasági hatékonyság elsődlegesének rovására – ismét a biztonságpolitikai, ideológiai összefüggések számítanak kiemelt magyarázó tényezőnek. A hivatalos nemzetközi fejlesztési együttműködésben érdekelt államok motivációit a rendelkezésre álló szakirodalom (Lumsdaine 1993: 30-72; Little és Clifford 1996: 78-92; Degnbol-Martinussen et al 2003: 7-25) alapján négy fő, egymást részben átfedő csoportba – (kül)gazdasági-kereskedelmi, (kül)politikai, biztonsági, ideológiai⁵⁰ – sorolhatjuk (Paragi és Szent-Iványi 2006).

Külpolitikai motivációk. A felsorolt kategóriák közül bővebb magyarázatot érdemelnek a donor államok külpolitikai (biztonságpolitikai) érdekei. A nemzetérdekek és a külső támogatás (segély) közötti kapcsolat meglehetősen összetett és nem ellentmondásokról mentes. Ettől függetlenül – vagy épp emiatt – a (globális) társadalmi jólét, gazdasági növekedés kérdése az 1980-as évek vége, 1990-es évek eleje óta olyan fontos problémája lett a nemzetközi kapcsolatoknak, mint amilyen szerepet a hagyományosan kemény katonai (védelmi, nemzetbiztonsági) kérdések játszanak (Keohane és Nye 1989). A nemzetközi kapcsolatok szélesebb elméleti megközelítése alapján a külföldi segélyek az alábbi nemzet(állam)i érdekeket, külpolitikai célokat szolgálják:

⁵⁰ A hidegháború hagyományos ideológiai kontextusán túl az utóbbi csoportba tartoznak az egyéb ideológiai megfontolásból – pl. a külső fejlesztés szükségességében, illetve lehetőségében való hit, vagy a terrorizmus elleni küzdelem, stb. címen – rendelkezésre bocsátott segélyek is.

1. Táblázat - A nemzetközi kapcsolatok iskoláinak fejlesztési segélyekről alkotott felfogása

	A korábbi segélyek értékelése	A jövőbeli segélyek szerepe
Realista iskola	Csak akkor volt megfelelő, ha a donorok érdekeit szolgálta.	Minimálisra kell csökkenteni; a biztonsági (katonai) segélyeknek kell prioritást élvezni, a gazdasági támogatásoknak a fogadó államban való hasznosulásától (megtérülési rátától) kell függnie.
Idealista (liberális) iskola	Szolgálhatta a donorok és fogadó államok közös érdekeit.	Érdemes kiterjeszteni; az „alapvető szükségletek”, illetve határokon átnyúló problémák kezelése kell, hogy prioritást élvezzen; a donor és fogadó államoknak közösen kell megreformálniuk a fennálló donor-mechanizmusokat, azok bürokráciáját.
Strukturalista személet	Olyan eszköz, amely révén a gazdag államok kizsákmányolják a legkevésbé fejlett államokat, illetve intézményesítik függőségüket a fejlett világtól	Jelenlegi formájában meg kell szüntetni; a nemzetközi szervezetek kell, hogy ellenőrzést gyakoroljanak a gazdasági erőforrások elosztása felett a globális (gazdasági) egyenlőség megteremtése érdekében

Forrás: Hook 1995: 35.

A realista és liberális gondolkodók, politikusok közötti vita egyik legjobb terepe a nemzetközi segélyezés, hiszen – ahogy a fenti táblázatból is látható – a külpolitikájukban eltérő felfogást képviselő államok más-más funkciót tulajdonítanak a külföldi segélyeknek. E tekintetben Európa – az EU/EK, az EU tagállamai és Norvégia – illetve az Egyesült Államok összehasonlítása különösen érdekes lesz (4. fejezet; 5.4. alfejezet).

Realista szemszögből a külföldi segély nem más, mint a donorok külpolitikai érdekeinek érvényesülését szolgáló eszköz. Az ezen irányzatba tartozó gondolkodók szeretik megkérdőjelezni a külső segély és a recipiens ország gazdasági teljesítménye közötti összefüggést (Hook 1994: 35). Gyakran vádolják azzal a közgazdasági gondolkodást, hogy ahhoz képest túl sok energiát fordítanak a segélyek gazdasági természetének, hatékonyságának vizsgálatára, hogy azt tisztán közgazdasági szempontból nem is lehetséges értelmezni (Morgenthau 1963: 78). Felfogásuk szerint egyedül az (lehet) jó segély, amely közvetlenül szolgálja a donor állam valamely recipiens államban létező érdekeit. A realista iskola klasszikusa, Hans Morgenthau szerint a látványos segélyprojektek nagy része (legyen akár erőmű, autópálya, akár modern fegyverzet) a

fejlődő államokban nem gazdasági vagy katonai célokat szolgál, sőt a meglévő problémákat csak súlyosbítja.⁵¹ A klasszikus realista felfogás szerint a segély nemcsak gazdaságilag nem hatékony, de politikailag is káros (lehet), amennyiben esetenként olyan hatalmi-politikai struktúrákat (eliteket) tart életben, amelyek külső támogatás nélkül lecserélődnének.

Az idealista (liberális) megközelítés jóval optimistábban tekint a nemzetközi rendszer szereplői közötti kapcsolatok természetére, és a kölcsönös, globális érdekek közös elérésében látja a segélyek fő küldetését. E szemlélet szerint a segélyek igenis képesek olyan pozitív változásokat eszközölni, amelyek hosszú távon egyaránt szolgálják a donor és recipiens államok – a következő generációk – érdekeit. David Lumsdaine kétségbe vonja a realisták körében népszerű, az emberi természet önérdékkövető magatartására visszavezethető külpolitikai motivációkat. Véleménye szerint az önzetlen, más (emberi lény, közösség, állam) irányába megnyilvánuló segítőkészség, kooperatív magatartás legalább annyira sajátja az embernek (nemzetállamnak), mint amennyire az önérdékkövető magatartás⁵² (Lumsdaine 1993: 6-12). Ebből következően a segélyezéssel kapcsolatos bármilyen liberális kritika sokkal inkább a végrehajtás, kivitelezés formájára, minőségére, mennyiségére vonatkozik, mint az egész rendszer létjogosultságára (Hook 1994: 36).

A harmadik, strukturalista felfogás a fejlett és fejlődő államok közötti viszonyokat – beleértve a segélyek szerepét is – lényegében az egyoldalú gazdasági függőség (recipiens államok részéről kiszolgáltatottság) tükrében értelmezi. Az újbalsoldali, neomarxista fejlődéstudományoknak megfelelően a külföldi segély eggyel több eszközt jelent a fejlett világ számára, hogy az érdekeinek megfelelően befolyása alatt tartsa a nála elmaradottabb államokat. E nézetek szerint a donorok által – részben segélyek révén – kívülről erőltetett, többnyire export-orientált növekedési (fejlesztési) stratégiák ellehetetlenítik a valódi belső szükségleteken alapuló, tartósan önfenntartó növekedést biztosító alternatívákat (idézi

⁵¹ Morgenthau szerint a vezető politikusok sokkal inkább presztízsnak, politikai-hatalmi szimbólumnak tekintik a beruházásokat, amelyek segítségével saját vagy államuk legitimitását (életképességét, szükségességét) igazolhatják. Nézetei alátámasztására India első miniszterelnökét – az amerikai adminisztráció által egyébként túl kommunista-barátnak tekintett – Dzsavaharlal Nehrut (1947-1964) idézi, aki kínai kollégájának Csu En-Lajnak (1949-1979) egy új duzzasztógátat megmutatva azt találta mondani, hogy „Én ilyen templomokban áldozok” (Morgenthau 1963: 77).

⁵² E megközelítést némileg aláássa az a Thomas Hobbes (1588-1679) nevéhez köthető etikai-filozófiai értelmezés, amely szerint végső soron az altruista magatartás is önös célokat – külső tisztelet, megbecsülés kiváltása, realizálása révén önbecsülés vagy jó hírnév kialakítása, pozitív énkép fenntartása – szolgál.

Hook 1995: 38). A nemzetközi szervezetek és donor államok egy platformon helyezkednek el – a rászoruló fejlődő államokkal szemben. E megközelítést, különösen az 1970-es években, széles körben osztották az el nem kötelezett államok, a 77-ek csoportja (G77), illetve az UNCTAD.

Az említett strukturalista kritikák ellenére a felsorolt főbb politikaelméleti iskolák felfogása közül inkább, bár nem kizárólag a liberális szemlélet dominálja az OECD DAC, illetve a segélyezéssel foglalkozó más multilaterális nemzetközi szervezetek (ENSZ, Világbank) normaalkotását, illetve gyakorlati tevékenységét (Hook 1995: 37). Tevékenységüket természetesen nem elsősorban a tagjaik fejlődő államok érdekeivel való maximális azonosulása jellemzi, ellenkezőleg. A megfogalmazott magasztos célok és hangzatos elvek valószínű azon legkisebb közös többszöröst jelentik, amelyben még minden fél kész egyetérteni. A fenti három iskolát gyakorlatilag keverő institucionalista szemléletnek is megvannak a maga gyengeségei. Elsősorban az, hogy a nemzetközi segélyezés terén is a nyugati (fejlett, szekularizált, modernizált) államok a normaalkotók. A rászoruló államok politikai, gazdasági berendezkedésének kialakítását, illetve fejlesztését – a nemzetközi rendszer erőviszonyainak nemzetközi jogilag is kodifikált és univerzálisnak tekintett keretei alapján – saját értékeik és identitásuk mentén tudják csak elképzelni. Az eddigi eredmények viszont egyértelműen nem bizonyítják, hogy a recipiens államok közösségének társadalomfejlődésével, értékeivel, identitásával a kívülről ösztönzött fejlesztési stratégiák eredményesen összeegyeztethetők (Seers 1983: 70-73; Afshar 1992; Doornbos 1995).

(c) Befektetés a békébe vagy segélyek békéért cserébe? A külföldi segély konfliktus utáni újjáépítésben játszott szerepe

*A segély mint eszköz.*⁵³ Államok közötti vagy államok belüli háborúkat, konfliktusokat jellemzően valamilyen tárgyalásos úton elért béke-megállapodás, ritkábban valamely érintett fél kizárólagos győzelme zár le. Az aláírt megállapodások azonban önmagukban sehol sem garanciái a tartós és valódi békének, amennyiben jellemzően nem szüntetik a szemben álló felek közötti érdekkülönbségek okait. A béketeremtés – bizonyos nemzetközi

⁵³ A segélyezés – gazdasági fejlődés – politikai stabilitás (béke) összefüggésrendszer vizsgálata az 5. fejezet tárgya. A segélyezés és a politikai (*politics*) értelemben is releváns gazdasági növekedést meghatározó tényezők közötti összefüggéseket vizsgáló általános szakirodalom összefoglalását lásd a következő alfejezetben.

(hivatalos, nem-állami) szereplők részvételével – az 1990-es évtized kiemelt iparága lett: a politikai megállapodásokat követő donorkonferenciákon hatalmas összegeket (összesen kb. 100 milliárd dollárt) áldoztak a remélt megbékélés biztosítására a világ különböző konfliktusövezeteiben (Boyce 2002: 7-8).

A segélyek hatásai, hatékonysága a legtöbb esetben legalábbis megkérdőjelezhető, amennyiben a segélyek (ok, eszköz) és a béke (okozat, cél) közötti kölcsönhatás ritkán mutatható ki egyértelműen. Ennek ellenére a donor államok segélypolitikái többnyire máig arra a meggyőződésre épülnek, hogy a nemzetközi fejlesztési tevékenység eredménye, a gazdasági, illetve politikai fejlődés – így pl. az életkörülmények javítása, az emberi jogok, demokrácia ösztönzése – automatikusan megszünteti a konfliktusok okait (Miller 1992: 7-9). A békeszerződéseket követő nagy donorkonferenciák – és arab-izraeli relációban a máig referenciának számító 1967. (242) sz. ENSZ BT-határozat is – jellemzően szintén ezen előzőekben kifejtett meggyőződésre épülnek, amely szerint a béke (stabilitás) segélyekkel, ha nem is megvásárolható, de legalábbis elősegíthető. Szükséges Johan Galtung – a norvégiai békekutatás egyik megteremtőjének – ellenérvét idézni, amely szerint, ha a békében, mint természetéből fakadóan adható-vehető jelenségben való hit reális lenne, akkor semmi akadálya nem lenne, hogy az eltérő mértékben fejlett, piacgazdasági elvek szerint működő (eredetiben: kapitalista) országok között csere tárgya legyen (Galtung 1980: 33). E viszonylag korán megfogalmazott (és nyilván nem egyedülálló) kétely ellenére úgy tűnik, a nemzetközi rendszer szereplőinek fűződnek olyan egyéb érdekei is a segélyezéshez, amelyek túlmutatnak a béke megteremtésének szükségességén.

A béke mint feltétel. A valamely békeszerződéshez kötött segélyezési tevékenység (*peace conditionality*) az 1980-as évek klasszikus gazdaságpolitikai, majd az 1990-es elejétől kezdve elterjedt összetettebb politikai feltételeesség alapján és analógiájára értelmezhető. A terminológia, illetve megközelítés az IMF egy 1995-ben készült tanulmányában jelenik meg először, amelyben a Világbank és az IMF az El salvadori kormány béketeremtő programjainak teljesülésétől teszi függővé saját segélyezési gyakorlatát. Míg az egyes államok bilaterális segélyezési gyakorlata, illetve a nemzetközi pénzügyi intézmények hagyományos feltételei többnyire a rövidtávú makroökonómiai stabilitást vagy a hosszútávú gazdaságpolitikai reformokat helyezik középpontba, addig a béke-feltételeesség

a békeszerződések rendelkezéseinek rövid távon való érvényre juttatására, illetve a tartós béke hosszú távú megteremtésére fókuszál.

A feltételeesség érvényre juttatása biztosítható akár formális, a teljesítményt mérő eszközök alkalmazásával (vagyis a békeszerződésekben rögzített kötelezettségvállalások figyelemmel kísérésével, a tényleges teljesítmény azzal való összehasonlításával) vagy a donorok és a recipiens államok közötti folyamatos, rendszeres informális egyeztetésekkel. Ez utóbbi azt a célt szolgálja, hogy a segélyek formájában rendelkezésre bocsátott politikai, gazdaságpolitikai (politikai gazdaságtani) ösztönzők – a segélyek nagyságrendje, összetétele, típusai, szektoriális allokációja, stb. – megfelelően igazodjanak a helyi körülményekhez, illetve szükség esetén megfelelően változtassák azokat (Boyce 2002: 8-9).

(d) A segély, mint külső államépítési eszköz szerepe és politikai folyamatokra gyakorolt esetleges torzító hatásai

A palesztín állam – és intézményrendszerének – kialakítása nem kizárólag, de meghatározó mértékben függvénye a különféle formában megnyilvánuló nemzetközi részvételnek. A palesztín gyakorlat esetében azért különösen releváns az „államépítés” külső tényezőinek (Dornboos 1995) belső folyamatokra (3. fejezet) gyakorolt hatása (5.5.1.-5.5.2. alfejezet), mert a nemzetközi közösség szokatlanul jelentős szerepet vállalt az állam alapjainak megteremtésében. A segélyezés hatékonyságával foglalkozó szakirodalom az 1990-es évek óta egyre nagyobb figyelmet szentel a gazdasági fejlődést befolyásoló politikai, intézményi összefüggéseknek (1.2.4. alfejezet) Ezek közé tartoznak olyan egymásra is ható tényezők, mint a létező – létrehozandó, átalakítás alatt álló – kormányzati intézményrendszer minősége, hatékonysága (Világbank 1998), a kormányzat jövedelem-generáló képessége, a kormányzó pozícióban lévők (elit) és kormányzottak (tömeg) eltérő gazdasági, politikai érdekei (Sørensen 1993; Acemoglu és Robinson 2005) viszonya, illetve, hogy hogyan alakulnak az adott politikai hatalom (segélyekhez kapcsolódó) járadék-vadászati motivációi, lehetőségei (Moore 1998).

A segély mint az államépítés külső eszköze. Az államépítés (államalakulás) olyan folyamat, amely során az állami struktúrák különböző tényezők hatására kialakulnak, az állam szerepe definiálásra kerül, illetve érzékelhetővé válik az államhatalom minősége. A

folyamat lehet autonóm, amely a szuverenitás elvének védelme alatt szándékolt külső befolyástól mentesen zajlik le. E nyugati gyakorlattal szemben az utóbbi évtizedekben a külső tényezők egyre meghatározóbb szerepet játszanak az államok politikai berendezkedésének meghatározásában (Dornboos 1995: 378-379). Ezért cserébe – vö. az (e) bekezdéssel – a donorok elvárják a támogatott államoktól, hogy nemzetközi fórumokon viszonyozzák, a többek között segélyek formájában nyújtott támogatásukat (Dornboos 1995: 378), illetve elvárják, hogy bizonyos politikai feltételeket a recipiens államok teljesítsenek (Sørensen 1993; Stokke 1995). És miközben államok egymással szemben támasztott politikai feltételei nem minősülnek új jelenségnek (lényegében természetes is), addig a valamely állam politikai értékeit, kereteit (pl. demokrácia, emberi jogok), illetve adminisztrációs (bürokratikus) gyakorlatát (pl. átláthatóság) illetően feltételeket támasztani az 1990-es évek innovációja volt (Dornboos 1995: 380). Ez utóbbi révén a külső szereplők meghatározó befolyást képesek gyakorolni a politikai prioritások felállításától kezdve a költségvetés tételeinek összeállításáig. Beavatkozásuk eredményeként megváltozhat a hatalmon lévő erők lakossághoz, társadalomhoz fűződő viszonya, annak közös cél érdekében való együttműködése, hatékonysága (Landell-Mills és Serageldin 1991: 13).

A kívülről befolyásolható „államalakulás” nem elképzelhető anélkül, hogy az érintett államok között ne lenne függőségi viszony. A donor-recipiens közötti függőség ellenére (vagy pont emiatt) sem gazdasági, sem politikai reformok nem lehetnek hatékonyak olyan közegben, ahol az állami főhatalom (vagy helyette bármely külső szereplő) képtelen szabályozó szerepét ellátni, közvetítő funkcióját betölteni, illetve a társadalom számára védelmet nyújtani (Bangura 1994: 298).

A segélyek politikai (torzító) hatásai. Bár pénzügyi, gazdasági természetéből következően a külső segély gazdasági folyamatokra, jelenségekre gyakorolt hatását szokták vizsgálni, annak politikai hatásait sem lehet figyelmen kívül hagyni. Ennek oka elsősorban abban keresendő, hogy a külföldi segélyek nem laboratóriumi, vegytiszta körülmények között jelennek meg a fogadó államban, hanem jól meghatározott csoportok, egyének érdekeit erősítve, mások pozícióit gyengítve. Ebből következően a kedvezményezett csoportok belső, politikai struktúrákban betöltött szerepe erősödhet – illetve a támogatás megvonásával gyengülhet – attól függően, hogy a donorok milyen prioritásokkal,

preferenciákkal rendelkeznek, milyen célra ajánlanak fel segélyeket, illetve ténylegesen hogyan allokálják azokat (Anderson 1999; Boyce 2002: 25; UNCTAD 2006).

Hasonló, a segélyek politikai folyamatokra gyakorolt hatásával kapcsolatos kérdőjel azok fiskális folyamatokra gyakorolt hatása, amennyiben külső források rendelkezésre állása esetén a fogadó államok kormányának kevésbé fűződik érdeke helyi források – pl. békeszerződésekben rögzített kötelezettségei teljesítésének érdekében való – mobilizálására. A donorok komoly dilemmával kénytelenek szembenézni. Egyrészt pénzük kulcsfontosságú lehet a békeszerződések gyakorlati végrehajtása szempontjából. Másrészt pont abban a helyi költségvetésben, gazdaságban, politikai rendszerben okozhatnak torzulásokat, amelynek konszolidálásában érdekeltek (Boyce 2002: 37). Béke hosszútávon csak akkor fenntartható, ha annak belső feltételeit – akár a hatékonyan működő gazdasági intézményrendszert, akár demokratikus politikai berendezkedést – legitimnek elismert célok alapján és saját közösségi értékek mentén realizált belső erőfeszítésekkel teremtik meg. Ez utóbbi az államháztartáshoz hozzájáruló adófizetők, magánszféra erősítésével, a közös célok és eszközök hiányában jellemzően járadékvadász magatartással érhető el. Ezen összefüggések ellenére a donorok gyakran – a palesztín esetben is – „vaknak bizonyulnak” a bilaterális vagy multilaterális keretek között nyújtott segélyeik politikai következményeit illetően.

(e) A segély, mint ajándék értelmezése

A segély (*aid*) – adományként (*grant*) – való értelmezése elsősorban civilizációs, kulturális okok miatt vezethet problémákhoz. Az ajándéknak (tradicionális társadalmakban különösen) közösség-összetartó ereje van, amennyiben az azonnal nem viszonzandó adomány a későbbiekben válik értékke, amikor a másik fél szorul segítségre. Ebben az értelemben adni nem más, mint felelősséget vállalni. Ezzel szemben a gazdasági cserére épülő modern társadalmakban (gazdasági rendszerekben) az emberi kapcsolatok természetének alakulása nem függ a hosszú-távú egymásra utaltságtól vagy kiszolgáltatottságtól. Különböző fejlődési úttal rendelkező, eltérő civilizációkhoz tartozó közösségeket (államokat) ajándék révén összekapcsolni szükségszerűen identitásváltozást (-válságot) eredményezhet az ajándékot hosszú távon viszonzni nem tudó fél oldalán.

További probléma, hogy az eltérő fejlettségből adódóan (segélyt) adni (vagy sem) önkényes döntés eredménye, egy olyan döntése, amelynek tartalmát illetően a rászoruló félnek nincs beleszólási joga (Karagiannis 2004: 105-115).

1.2.4. A nemzetközi segélyezés alapfogalmai és hatékonysága

Szereplők, csatornák

A rendszer szereplőit – államait – két fő csoportba lehet osztani: vannak a donorok és recipiensek (fogadó állam, partner állam). Együttműködésük egyéni indítékai, közösen deklarált céljai, tartalma, feltételei, időtartama relációról relációra változik. A hivatalos szereplőkön kívül megfelelő munkamegosztásban részt vesz alakulásában a magánszektor (civil szervezetek, vállalatok) is. Lényeges, hogy a fejlett államok bi-, multilaterális keretek között csatornázott segélyeiket végső soron adófizető állampolgáraik költségvetési hozzájárulásából fedezik. Ennek megfelelően – törekedjenek a segélyezés révén bármilyen (nemzet)állami célok – elérésére, tevékenységükkel (jogilag, elvileg legalábbis) morális-politikai és pénzügyi értelemben egyaránt elszámolni tartoznak a szélesebb közvélemény – állampolgáraik – felé. A törvényhozó hatalom kontrollja mellett e feladatuk számonkérésében jelentős szerepet játszanak azon nemzetközi és helyi civil szervezetek is, amelyek a kormányok fejlesztéspolitikájának egyszerre végrehajtói, kritikusai és reformerei (is kívánnak lenni).

A nemzetközi rendszer sajátos szereplői azok a hivatalos nemzetközi intézmények, amelyek – felhatalmazásuktól, hatáskörüktől függően – a tagjai által vízionált célok teljesülése érdekében tevékenykednek. Mindenkor autonómiájuk a tagállamok szándékaitól, illetve érdekérvényesítési képességeitől éppúgy függ, mint a szervezet tevékenységi területének szakmai hozzáértést követelő mivoltától. Amíg az ENSZ szervei és szakosított intézményei – többnyire a tag(állam)ok politikai csatározásai miatt – kevésbé képes hatékonyan működni, addig a Világbank bizonyos esetekben olyan „önkéntesen” irányítja az adott recipiens fejlesztését, gazdaságpolitikáját, hogy az érintett államoknak alig jut tényleges érvényesülési lehetőség.

A segélyek definíciója, kategóriái

A disszertáció teljes terjedelmében – hacsak másként nincs jelölve – „segély” alatt a fejlesztési célú külső hivatalos támogatást (*ODA, Official Development Assistance*) értem. E kategóriába tartoznak mindazon államok – kormányzati intézmények – közötti hivatalos forrástranszferek, amelyek kizárólag fejlesztési célokat szolgálnak az arra jogosult kedvezményezett országban.

Lényeges, hogy *nemzetközi pénzügyi* – elszámolási, módszertani, statisztikai – értelemben céljától függetlenül segélynek (*aid*) minősül az a forrástranszfer, amelyben a vissza nem térítendő elem, vagyis adomány (*grant*) aránya legalább 25 százalék. A maradék hányad jellemzően kedvezményes feltételekkel nyújtott kölcsön (*concessional aid*). Formájukat tekintve elég változatosak: a pénzügyi átutalásnak minősülő költségvetési támogatástól a „természetben” (*in-kind*) rendelkezésre bocsátott polgári (pl. fénymásoló-berendezés) vagy katonai jellegű (pl. harci helikopter) tételeken keresztül a valamely projekt (pl. iskolaépítés) formájában történő végrehajtásig bármi lehet.⁵⁴

Ami a köznyelvben és szakirodalomban egyaránt használt segély (*aid*) kategóriát illeti, az általa jelölt fogalmak (jelenségek) céltól, történelmi-politikai kontextustól, időtől, helytől függően elég változatosak. A külföldi segély (*foreign aid*), bár elég széles körben használják jellegét tekintve lehet fejlesztési (*development*), humanitárius (*humanitarian*) vagy katonai (*military*) segély. A segítségnyújtás szükségességét illetően megkülönböztethető rendkívüli, vészhelyzetben történő (*emergency*)⁵⁵, valamint rendes (politikákba, programokba, költségvetésekbe előre beépített) segély (*regular aid*). A *fejlesztési támogatás* kifejezés mindenképpen a donor államok szemszögéből jelzi az adott segélyek funkcióját. A fejlesztési együttműködés (*development cooperation*) a recipiens államok remélt vagy valós egyenrangú szerepét kívánja hangsúlyozni (Stokke 2005: 32).

Az OECD DAC irányadóként elfogadott definíciója szerint *hivatalos fejlesztési támogatásnak* (ODA) minősülnek mindazon adományok és kölcsönök, amelyeket a DAC

⁵⁴ Leggyakoribbak: a szakmai ismeretek, tanácsok átadást szolgáló technikai segítségnyújtás (*technical assistance*); költségvetési támogatás (*budgetary assistance, budget support*) amely rendelkezésre bocsátástól függően lehet közvetett vagy közvetlen; adósság-elengedés (*debt relief*); áru, kész, félkész termék (*commodity aid*). Népszerű gyakorlat projektek (*project assistance, project aid*) kivitelezése, finanszírozása a fogadó állam hivatalos szerveivel közösen vagy tőlük függetlenül.

⁵⁵ A vészhelyzetben nyújtott támogatás egy része számolható el ODA-ként.

által összeállított 2006-ig két részből álló lista⁵⁶ első (ODA-jogosult) részében feltüntetett államok és területek javára hivatalos szinten vállalnak a donor államok. A lista másik része (*Part II*) azon fejlettebb államokat tartalmazta, amelyek bár rendszeresen részesültek segélyekben (OA, *Official Aid*), gazdasági helyzetük nem indokolta, hogy fejlesztési céllal kapják (legalábbis számolják el) azokat. Bár az ODA definíciója nem változott bevezetésének kezdete – vagyis az 1970-es évek eleje óta – értelmezési keretei némileg bővültek.⁵⁷ Ehhez hasonlóan kellő körültekintéssel kell kezelni a recipiens államok halmazát is, amennyiben az évek folyamán, gazdasági helyzetüktől függően azok átkerülhetnek a lista első részéről az másodikba (pl. Izrael 1998-tól, Málta és Szlovénia 2003-tól), de akár (OA, vagy ODA jogosult) recipiens államból donorrá is válhatnak. Ez utóbbira példa a közép-európai átmeneti gazdaságok (*transitional economies*), más kifejezéssel felemelkedő államok (*emerging countries*) többsége.

A segélyek céljai, rendeltetése

A külföldi segély *céljai* (amelyek a donor állam érdekeit szolgálják) és a segélyek recipiens államban betöltött *funkciója* között különbség van.⁵⁸ Ez utóbbi nem csupán valamely fejlett állam által meghatározott cél elérésében játszhat szerepet, de értelmezhető úgy is, mint a

⁵⁶ A 2006-ban részben összevont máig érvényes listát 1994. január 1-től használják. Az ODA-jogosult első részben (*Part I*) feltüntetett fejlődő országok és területek (*statisztikákban LDCs vagy developing countries*) további alegységekre (LLDC, LIC, LMIC, UMIC) vannak osztva GNI/fő indikátorral mért fejlettségüktől függően.

⁵⁷ Azon túl, hogy a klasszikus értelemben vett fejlesztési segélyeken túl magában foglalja a technikai együttműködés, támogatás (*technical cooperation/assistance*, TC, ill. TA) címen átadott és (többnyire) piaci áron elszámlolt szakmai tanácsokat, ismereteket, 1979-től beleértik az adminisztratív költségeket is (Stokke 1995: 51).

⁵⁸ Ennek megfelelően bármiféle segélyt alapvetően három megközelítésben – viszonyrendszerben – lehet vizsgálni, értelmezni (i) A segélyek – nyilvánosan deklarált céljaik szerint – mindig a recipiens állam valamely „problémájának” (nem megfelelő gazdasági növekedés, technológiai lemaradás, szegénység, oktatási rendszer átszervezése, katonai puccs veszélye, polgárháború, természeti katasztrófa, környezetvédelmi kérdések) megoldásához kívánnak támogatást nyújtani. (ii) Klasszikus értékelési alap a segélyek donor állam – külpolitikai – céljainak eléréséhez való hozzájárulás minősége, mértéke. Ellentétben a fejlesztési segélyek gazdasági növekedésre gyakorolt hatásával ez utóbbit ökonometriailag kevésbé, a játékelmélet segítségével valamivel jobban lehet mérni, bár vélhetően az esettanulmány a legcélravezetőbb módszer. A fenti két értékelési alap mellett megkerülhetetlen (iii) a második ezredforduló idején egyre gyakrabban hangoztatott közös ügyek, globális problémák szempontjából történő vizsgálat. Ide tartoznak többek között a környezeti problémák, éghajlatváltozás és globális felmelegedés, a tömeges szegénység (pontosabban az annak felszámolására való képtelenség...), a migráció jelensége. Ezek közös vonása, hogy megoldásuk nem valamely állam külpolitikai – vagy gazdaságfejlesztéssel összefüggő – érdeke, hanem „közös jövőnk” szempontjából releváns olyan probléma, amelynek megoldása a nemzetközi közösség egészének összefogását követeli. Abban az esetben mindenképpen, ha a rendszer szereplői között megfelelő konszenzus van e problémák jövőre vonatkozó veszélyességét, bármiféle katasztrófa bekövetkezési valószínűségének becslését illetően.

recipiens állam kormányzata számára kínálkozó lehetőség saját céljai megvalósításához (Stokke 1992: 7-13; Sørensen 1993; Sørensen 1995).

A segélyek fogadó (recipiens) államban, illetve donor-recipiens kapcsolatban betöltött szerepe meglehetősen összetett. A fentebb említetteknek megfelelően általában megkülönböztetjük egymástól a gazdasági fejlesztést szolgáló fejlesztési támogatásokat; a kifejezetten emberi szenvedés enyhítésére, politikai megfontolások és diszkrimináció nélkül adható humanitárius segélyt, illetve a deklaráltan is kül-, biztonságpolitikai érdekeket, szövetségépítést szolgáló katonai segélyeket. Sajátos kategóriát képeznek a politikai céllal (stabilitás megteremtése), de konfliktus helyzetben, vagy után adott (fejlesztési, humanitárius, katonai) segélyek (OECD DAC 1997), amelyek egyaránt szolgálják a fogadó államok társadalmának, illetve a donor államoknak az érdekeit. Amennyiben a segélyeket valamely konfliktushelyzetben adják (mindegy is, hogy pontosan milyen okból, illetve céllal), az éppúgy hatással van a konfliktusra, mint ahogy a konfliktus maga befolyásolja a segélyek hatékonyságát (Anderson 1999: 37). Tapasztalatok szerint a segély, mint politikai, gazdasági erőforrás az alábbi módon befolyásolhatja adott konfliktusok alakulását, kimenetelét: (a) a segélyt a különböző érdekelt (harcoló) felek ellopják, majd saját hasznukra (pl. fegyver-, utánpótlásbeszerzés fordítják); (b) a segély mint „áru” befolyásolja a piacok működését, a kereslet-kínálati viszonyok alakulását; (c) a szétosztás mikéntjétől függően megváltoztathatja a társadalmi kapcsolatokat, növelheti az feszültségeket, de erősítheti a meglévő szövetségeket is; (d) helyettesíti azokat a helyi forrásokat, amelyeket normális körülmények között a civil lakosság ellátására kellene fordítani (és ezáltal lehetővé tesz azok más, akár háborús vélokra való használatát); végül (e) a segélyek legitimálják az abban részesülők tevékenységét, politikáját, céljait (Anderson 1999: 39-53).

A különböző fegyveres konfliktusokat követő, stabilizációt veszélyeztető kockázatok statisztikai eszközökkel történő elemzésének (a leíró esettanulmányokkal ellentétben) meglehetősen szűk szakirodalma van. Ezeket áttekintve Collier, Hoeffler és Södenbom (2006) friss tanulmánya két fő kihívást különböztet meg, amellyel az érintett társadalmaknak szembe kell nézniük: a gazdasági talpraállást és a (politikai) kockázatok csökkentését. Bár megállapításaik szerint a nemzetközi segélyek, illetve a belső

(gazdaság)politikai reformok az előbbi esetben hatékonyak bizonyulnak, a kockázatok csökkentése terén kevésbé. Vizsgálatuk során különböző belső gazdasági, társadalmi, politikai adottságok, illetve nemzetközi részvételt mérő változók segítségével statisztikailag (is) bebizonyították, hogy a konfliktus végi egy főre jutó jövedelem nagysága és a konfliktus-utáni kockázatok között erős korreláció van. Következtetéseik szerint a béke tartóssága, a polgárháborús helyzetbe (konfliktusba) való visszaesés kevésbé a demokratikus választások, politikai eszközök segítségével, mint inkább a fokozatos gazdasági fejlődést segítő, az effektív rendet biztosítani képes külső katonai jelenléttel akadályozható meg.⁵⁹

A fejlesztési segélyek gazdasági hatékonysága

Ami a palesztín eset komparatív vizsgálatának lehetőségét illeti, az több okból kizárható. A komparatív esettanulmányok (mint politikai, társadalmi összefüggéseket is vizsgáló módszer), többnyire (nehezen összehasonlítható) példákat igyekeznek valamilyen közös megközelítésben vizsgálni (pl. Forman el al 2000). Ami a gazdasági növekedésre gyakorolt hatást illeti, a palesztín esetben a politikai tényezők olyan mértékben és módon szóltak bele az elvileg racionális és viszonylag kiszámítható gazdasági folyamatokba, ami talán példa nélküli. Formális (de legalább elvben garantált) szuverenitás híján a palesztín vezetés az oslói folyamat időszakában sem rendelkezett a szükséges a döntéshozatalhoz – tegyük fel, jó gazdaságpolitikához – szükséges autonómiával.

A segélyek gazdasági hatékonyságát vizsgáló szakirodalom egyik relatív gyengesége, hogy többnyire az afrikai kontinens példáin keresztül formálódott (nem utolsósorban azért, mert a fejlesztési és egyéb címen jutatott segélyek döntő hányada e társadalmak „felemelésére” irányul). Az alábbiakban összegzett következtetések egy szempontból mindenképpen figyelemreméltóak. A fejlesztési segélyek meglehetősen vitatott – az adott kutatás során alkalmazott módszerektől és különféle változóktól függően eltérő – eredményeket képesek elérni a politikai értelemben szuverenitással rendelkező államokban is. A hidegháború idején ideológiai, stratégiai-politikai okok miatt közömbösebb (érdektelenebb) volt a segélyek hatékonyságára vonatkozó kérdés. A piacgazdasági elvek „univerzálissá” válása, a fejlett-fejlődő államok közötti különbségek ismételt-fokozott előtérbe kerülése, majd a

⁵⁹ A vizsgált példák alapján annak valószínűsége, hogy a visszaesés egy évtizeden belül bekövetkezik 40%.

milleniumi fejlesztési célok (MDGs) ENSZ-beli megfogalmazása, (2000) nagymértékben hozzájárult a fejlesztési segélyek ismét meginduló növekedéséhez.⁶⁰ Mindez maga után vonta, hogy a hatékonyságával kapcsolatos vizsgálatok is egyre körültekintőbbek lettek. E tekintetben jelentősnek számított Peter Boone kutatása, aki először 1994-ben publikálta átfogó tanulmányát a segélyek egy főre jutó hazai jövedelemre gyakorolt pozitív, de statisztikailag jelentéktelen hatásáról (97 fejlődő országot és az 1971-1990 közötti időszakot alapul véve) (Boone 1996). Azóta többszörösen cáfolták következtetéseinek egy részét (Easterly 2001; Chakravarti 2005; Easterly 2006: 39-43).

A témában született kutatások – különböző szemszögből és módszerekkel – éppúgy vizsgálják a fejlesztési együttműködés donor államok szempontjából való eredményességét, mint azt, hogy azok rendeltetésüket a recipiens államokban mennyire töltik be. Vélhetően abból adódóan, hogy a segélyek számos esetben politikailag indokoltak (pl. hozzájárulnak a stabilitás fenntartásához) – még ha gazdasági hatékonyságukat illetően nagy kérdőjelek vannak is – a fennálló segélyezési mechanizmus (rezsim) hatékonyságát általában elfogadhatónak minősítik (Világbank 1998; Burnside és Dollar 2000). Sokan vitatják az álláspontot, amennyiben az eddigiek alapján az egész rezsim működése makroszinten képtelen eredményeket felmutatni, legalábbis a társadalmi-gazdasági fejlődéshez nem járult hozzá (Hansen és Tarp 2000; Easterly 2001, 2006; Chakravarti 2005: 158-162).⁶¹ A fejlesztési segélyek politikai motiváltságát alátámasztó megfigyelés az is, amely szerint a bilaterális segélyeket napjainkig nem annak megfelelően csatornázzák, hogy mennyire teljesülnek a donorok által megfogalmazott politikai feltételek (demokrácia, jogrend, tulajdonjogok védelme, emberi jogok) (Dollar és Levine 2006).

Az alábbiakban ismertetésre kerülő – gazdasági hatékonyságot vizsgáló – kutatások szinte kivétel nélkül ignorálják a mintavétel során palesztín példát, legalábbis amennyiben ökonometriaival módszerrel dolgozva keresnek – ha nem is kauzalitást, de – korrelációt a

⁶⁰ A pontos trendeket illetően lásd a mellékletek között található ábrát.

⁶¹ Az eddigi tapasztalatok alapján – bármennyire nehéz is kellő mértékben realizálni – a magánbefektetések hatékonyabbak a segélyeknél. Vagyis olyan gazdaságpolitikákat kell folytatni (és támogatni), amelyek ösztönzik a helyi befektetéseket, illetve vonzóak a külföldi (elsősorban magán) források számára is.

segély és valamely függő változó között.⁶² Ennek ellenére érdemes a releváns kutatások főbb következtetéseit összefoglalni. Egyrészt rávilágítanak, hogy a segély milyen sok jelenséggel, folyamattal lehet (sokszor homályos) ok-okozati összefüggésben, másrészt igazolja, hogy a szakirodalom milyen mértékben kételkedik a fejlesztési segélyek hatékonyságában. Ennek megfelelően a segélyek olyan politikai összefüggésekben is értelmezhető tényezőkre gyakorolt hatásai kerülnek röviden ismertetésre, amelyek a palesztín területek fejlesztése során, illetve annak értékelése kapcsán is relevánsak lehetnek:⁶³

Politikai rezsimek fenntartása. A segélyek – a felhasználás rugalmasságától, kondícióktól függően – hozzájárulást jelenthetnek az önmagukat lecserélni nem kívánó rezsimek működőképességének fenntartásához (Morgenthau 1963). A politikai túlélés számos esetben dominálja a fejlesztési szempontokat (Vande Walle 2003: 116). Azokban az országokban, ahol a hatalom birtoklása vagy az abban való részvétel a jólét biztosításának egyetlen lehetősége, a kormányzati pozícióba jutott politikusok nem szívesen mondanak le privilégiumaikról csak azért, mert az állam területén élőknek ez lenne az érdeke (Leonard és Straus 2003: 2-8). Más szerzők felteszik a kérdést, miért nem fogadják be bizonyos fejlődő államok a hatékonyabb technológiát – mint a gazdasági fejlődés összetevőjét – közjósággként. Válaszuk szerint elsősorban azért, mert a hatalmon lévő politikai pozíció gyengülnek azáltal, hogy a közjavak – tulajdonságainak megfelelően – nem kívánt helyzetbe hozhatják a politikai ellenzékét (Acemoglu és Robinson 2000).

Gazdaságpolitikai reformok realizálása. A segélyek jó és rossz kormányokat egyaránt segíthetnek hatalmon maradni. Viszont kifejezetten káros hatásúak lehetnek, amennyiben a politikai, gazdaságpolitikai reformok foganatosításának elodázását ösztönzik. Megfelelő (társadalmi) kontroll vagy elkötelezettség hiányában végső soron kényelmesebb a fennálló

⁶² Egyik, az alábbi bekezdésekben hivatkozott kutatás sem tartalmazta mintáiban, adatsoraiban a Palesztín Hatóság gazdasági, társadalmi mutatóit. A legtöbb, az 1990-es évek második felétől megjelent publikáció az utóbbi évtizedek nemzetgazdasági adataival, makromutatóival számolt.

⁶³ A gazdasági növekedésre (GDP-növekedésre), illetve azt befolyásoló egyéb fő tényezőkre – a Chakravarti (2005: 43) által is meghatározónak tekintett kereskedelmi nyitottságra, inflációra, az intézmények minőségére, illetve a költségvetési többletre – gyakorolt hatás ismertetése, vizsgálata azért kevésbé releváns, mert a PNH érdemben nem rendelkezett a segélyek hatékony felhasználását segítő azon gazdaságpolitikai eszközökkel (elsősorban a szállítás és közlekedés feletti ellenőrzési joggal), amelyekkel egy szuverén állam, akkor is rendelkezik, ha kormánya nem feltétlenül a lakosság érdekeit szolgálja.

rendszereket és mechanizmusokat fenntartani, mint a döntően belső elkötelezettséget és erőforrásokat igénylő – vélhetően hatékonyabb, de legalábbis versenyképesebb – újakat kiépíteni (Rodrik 1996; Casella és Eichengreen 1996). A donorok és saját törvényhozás (társadalom) részéről gyakorolt ellenőrzés közötti különbségtételt⁶⁴ az indokolja, hogy a donor számára az a fontos, hogy segélyeit a meghatározott célnak megfelelően (és számára követhető módon) használják. Állam és társadalom viszonyában a segély olyan (pl. olajbevételekhez hasonló) járadéknak (*rent*) minősül(het), amely csökkenti a politikai vezetés saját adófizetői, választói felé való kiszolgáltatottságát (Moore 1998; Knack 2000: 4; Csicsmann 2006: 162).

Jó kormányzás (good governance), intézményrendszer: Minél nagyobb a segélyektől való függőség (*aid dependence*), annál nagyobb a valószínűsége, hogy romlik a bürokrácia minősége, nő a korrupció, illetve sérül a jogbiztonság (Knack 2000). Burnside és Dollar (1997) – a segélyek gazdasági növekedésre gyakorolt hatását 56 ország példáján vizsgálva (1973-1990), illetve azokat egyéb változók vizsgálata mellett jó és rossz kormányzású címkékkel ellátva – arra a következtetésre jutott, hogy a külföldi segélyek GDP 1 százalékaival való növelése az éves gazdasági növekedésben 0,5 százalékos növekedést eredményez a jo(bban) kormányzott-irányított államokban. Ehhez képest a Világbank (1998) értékelése szerint a hidegháború idején, illetve az azt követő néhány évben különösebben nem számított, hogy mennyire jól irányítják országukat a segélyben részesülő fejlődő államok kormányai. Aközött, hogy a fejlődő államok (GDP vagy GNI arányosan) mennyi segélyben részesülnek és mennyiben igyekeztek az elmaradottság csökkentését célzó gazdaságpolitikát folytatni nem találtak korrelációt. Az esetek többségében a segélyek nem érik el a rászorulókat, inkább értelmetlen és drága kiadásokra fordítják azokat, vagyis egyszerűen elpazarolják. A tanulmány meg is jegyzi, hogy sok értelme nincs az elégtelen politikát folytató országok segélyezésének (Világbank 1998: 13). A Világbank említett kiadványa, illetve további kutatások (Burnside – Dollar 2000, Collier – Dollar 2002) révén a szakirodalomban kialakult egyfajta konszenzus: a segélyek hatékonysága nagyban függ a recipiens ország belső körülményeitől, egészen pontosan a kormányzat által folytatott gazdaságpolitikától és az

⁶⁴ Ami a donorok szemszögéből átláthatóság (*transparency*), az állam (illetve kormány) és állampolgár viszonyában elszámoltathatóság (*accountability*).

intézményi berendezkedés minőségétől. Másik oldalról Burnside és Dollar (2000) megállapításai, Hansen és Tarp (2000), Collier és Dollar (2002), valamint Easterly és szerzőtársai (2003) szerint annak a valószínűsége, hogy a segélyek növelik a jó (gazdaság)politikai gyakorlatok bevezetését, illetve az intézmények hatékonyságát – még ha létezik is – nem szignifikáns.⁶⁵ Sőt a segélyek alkalmanként ellenkező hatást is kiválthatnak, amennyiben relatíve könnyen elérhető forrásokat, jövedelmet jelentenek bizonyos köröknek (Svensson 1998). Az sem elhanyagolható következtetés – bár csupán hét afrikai ország példája alapján vonták le – hogy a segélyeket befogadó államok által alkalmazott gazdaságpolitika (a gazdaság alakulását befolyásoló politika...) következtében a segélyek nem érik el azt a pozitív hatást, amelyet e politikák hiányában (más minősége esetén) elérhetnének (Van de Walle és Johnson 1996).

Korrupció. Egyes nézetek szerint a külföldi segélyek egyenesen növelik a korrupció valószínűségét (Svensson 1998), hiszen viszonylag egyszerű forráshoz jutási lehetőséget jelentenek. Ez kifejeződik az iránta megnövekvő keresletben, a segélyekből részesülni kívánó érdekcsoportok számának növekedésében. Ezt nevezi Tornell és Lane (1999) „habzsolási” hatásnak. Alesina és Weder (2002) számításai szerint a korrupt kormányok továbbra sem kapnak kevesebb segélyt (legyen szó annak bármilyen formájáról), mint azok, amelyek tisztességesebben gazdálkodnak. Ugyanakkor, ami a források szerinti differenciálást illeti, a skandináv államok az Egyesült Államokhoz képest sokkal több jelentőséget tulajdonítanak a kormányzás minőségének akkor, amikor külföldi segélyeik allokációjáról döntenek. Az USA számára prioritást élvező demokrácia-kritérium nem feltétlenül kell, hogy magában foglalja a korrupciómentességre törekvést (Alesina és Weder 2002: 1127-1136).

Magánbefektetések. A fejlesztési segélyek palesztín esetben is deklarált célja volt (AHLIC 1993-1997) a magánbefektetések ösztönzése olyan környezet kialakítása által, ahol érdemes befektetni. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a donorok a politikai események miatt megfélekeztek e törekvésükről. Ettől függetlenül a segélyek külföldi befektetések pozitív

⁶⁵ A hivatkozott tanulmányok többsége inkább azt állítja, hogy segélyek hatékonysága múlik a (gazdaság)politikai, intézményi adottságokon. Ennek ellenére Clemens, Radelet és Bhavnani (2004) a segélyek rövid távú (4 év) gazdasági növekedésre gyakorolt hatását vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a segélyek és a gazdasági növekedés között létező (erős, pozitív) korreláció szempontjából a (gazdaság)politikák minősége, az intézményrendszer hatékonysága lényegében nem is számít.

alakulására gyakorolt hatása bizonyos kutatások szerint gyakorlatilag nulla (Harms és Lutz 2006).

Közbefektetés, illetve fogyasztás. A szakirodalom nagyjából egyetért abban, hogy a segélyek növelik a (folyó és tőke tételekből álló) kormányzati kiadásokat. Tizennégy ország 1971-1990 közötti adatait vizsgálva azt sikerült bebizonyítani, hogy minden dollár, amelyekkel a segélyek összegét növelik, körülbelül ugyanennyivel járul hozzá – a fogadó állam kormányzati kiadásainak növekedéséhez (Feyzioglu et al 1998). Ebből következően a segélyek makroökonómiai hatása a közkiadásokon (állami befektetéseken) keresztül érvényesül (Chakravarti 2005) – részben a pénz helyettesíthetőségének (*fungibility*) köszönhetően (Feyzioglu et al 1998, McGillivray és Morrissey 2000a és 200b). Vannak kutatások, amelyek szerint a közbefektetések és a gazdasági növekedés között nincs kapcsolat (Easterly és Rebelo 1993), mások szerint van, de negatív (Devarajan és társai 1996; Hansen és Tarp 2000). Ami a fogyasztást illeti, Peter Boone (1996) fentebb idézett tanulmánya, illetve további kutatások (Mosley és Hudson 1995; Burnside és Dollar 1997; Feyzioglu 1998) szerint a segélyeket szinte teljes egészében (állami) fogyasztási jellegű kiadásokra költötték, és azok szignifikáns mértékben nem járultak hozzá a szegénység csökkentéséhez. Több évtized segélyezési gyakorlata, illetve annak 1990-es évekbeli elemzése mintha visszavezetne Milton Friedman korabeli megállapításához (1958): a segélyek elsődleges következménye a politikai éltek fogyasztásának növekedése (idézi Chakravarti 2005: 47)

2. Az oslói folyamat gyakorlati keretei, korlátai

„...amikor valaki háborút kezdeményez, gondolnia kell rá, hogy vereséget szenvedhet, és ha megtörténik az elképzelhetetlen, vagyis tényleg veszít, akkor késznek kell lennie arra is, hogy a következményeket viselje...”
(a Jordán folyó és a Földközi-tenger keleti partja közötti területről származó vélemény, 2005)

Az oslói folyamat ismertetése, jelentőségének értékelése, kudarcának magyarázata túlmutat nem csupán a jelen fejezet, de az egész dolgozat engedte kereteken is. Ebből következően az alábbiakban csupán a nemzetközi szereplők, államok – a közel-keleti béke(folyamat) anyagi támogatói – mozgástere szempontjából lényeges politikai keretek, gazdasági összefüggések bemutatására kerül sor.

Az 1980-as évek végén, 1990-es évek elejére széles körben elterjedt meggyőződés volt, hogy a közel-keleti béke kulcsa a tágabb regionális gazdasági együttműködésben rejlik (Merhav et al 1989, Denters és Klijn 1990; Fischer et al 1993, 1994b).⁶⁶ Az oslói folyamat előrehaladtával ezt az elképzelést – a hagyományos arab ellenvéleményhez hasonlóan – egyre többen kezdték támadni azon az alapon, hogy a palesztín kérdés politikai megoldása nélkül a gazdasági érdekek összehangolása nem vezethet eredményre (Roy et al 1999; Roy 2002a, 2002b; Cobham és Kanafani 2004). Az elvontabb politikai (gazdaságtani) összefüggések mellett több publikáció foglalkozik a palesztín-izraeli gazdasági integráció fejlődésével (Gharaibeh 1985; Awartani 1990; Kleiman 1990), az oslói folyamat párizsi jegyzőkönyvben „kódolt” kudarcával (El-Musa és El-Jaafari 1995; Kleiman 1994; Naqib 1998; EC-LSE 1999; Naqib 2002; Khan et al 2004), illetve a palesztín gazdaság fejlődésével, életképességével (Arnon et al 1997; Roy 1998; Roy 1999; Abdallah 1999; Diwan és Shaban 1999; Kleiman 2002).

⁶⁶ Az oslói folyamat filozófiájának akadémiai, egyetemi háttérének áttekintése a mellékletek között található.

2.1. A megállapodások természete, belső gyengeségei

Az oslói folyamat hivatalosan 1993-ban kezdődött. Deklaráltan nem ért véget – legalábbis nem érte el beleértett célját, a palesztín állam létrehozását. Politikai értelemben úgy halt el, hogy a létrehozott palesztín intézményrendszer (autonómia, önkormányzat) – lényegében annak egyetlen eredményeként – fennmaradt. A kezdetektől eltelt időszakot alapvetően két szakaszra lehet bontani: az 1993-2000 közötti, illetve a második *intifáda* kitörésétől (2000. szeptember 28.) napjainkig tartó időszakra.⁶⁷ Ahogy nehéz pontosan lezárni, úgy nem kevésbé könnyű pontosan meghatározni a kezdeti időpontot sem. Szimbolikusan az *elvi nyilatkozat* (Declaration of Principles, DoP) washingtoni aláírását (1993. szeptember 13.) tekintik annak, gyökerei mégis a Camp David-i keretegyezményekig (1978) nyúlnak vissza.

Az események – az átmeneti autonómia időszak, illetve a végső rendezésre irányuló tárgyalások – Izrael részéről előrelépésként értékelhetők, amennyiben évtizedek után hajlandónak bizonyult a palesztín kérdés, pontosabban az azt képviselő Palesztínai Felszabadítási Szervezet (PFSZ) elismerésére (1993. szeptember 10.), annak hivatalos partnerként való elfogadására. Ahogy az izraeli társadalom sem (volt) egységes, úgy a palesztín fél részéről sem (volt) kevésbé ambivalens a kiegyezéshez való hozzáállás.⁶⁸ A szuverén állam azonnali megteremtéséről való lemondást a tárgyalásokon részt vevő és a megállapodásokat aláíró PFSZ/Fatah vezetése, illetve a területeken élő lakosság többsége racionális kompromisszumként fogta fel. A megállapodások ellen különböző okok miatt tiltakozó heterogén – PFSZ-en belüli és kívüli, illetve iszlamista – ellenzék az Izraellel való tárgyalásra, illetve az átmeneti időszakra irracionális megalkuvásként tekintett (Robinson 1997; Ghanem 2001; Waage 2004: 152; Parsons 2005: 80).⁶⁹

⁶⁷ A dolgozat szempontjából a Hamász törvényhozói választásokon aratott győzelme (2006. január) jelöli a vizsgált időszak végét. Annak – illetve az azóta eltelt időszakban történtek – ismertetése és értékelése annyiban releváns, amennyiben azok az előzmények többé-kevésbé kiszámítható következményei (voltak).

⁶⁸ Az *elvi nyilatkozat* aláírását a PFSZ legnagyobb, szekuláris-nacionalista pártjának, a Fatah-nak (*Harakat al-Tahrír al-Watani al-Filastini*, Palesztínai Nemzeti Felszabadítási Mozgalom) a központi bizottsága (*Central Committee*) 12-6 arányban (Tunisz, 1993. szeptember 4.), majd a már aláírt dokumentumot egy hónappal később a PFSZ központi tanácsa (*Central Council*) 63 százalékos többséggel hagyta jóvá (Tunisz, 1993. október 10.) (http://www.passia.org/palestine_facts/chronology/19911993.htm és Waage 2004: 162). A Knesszet 61-50 arányban 8 tartózkodással, 1 képviselő távollétben szeptember 24-én fogadta el a dokumentumot.

⁶⁹ A következményektől (így a remélt előnyöktől is) biztos távolságban lévő Edward Said (1935-2003), a palesztín ügy haláláig következetes szószólója, egyenesen palesztín Versailles-ként értékelte a megállapodást (Said 1995: 4, 7). Rajta kívül az értelmiség több meghatározó alakja – pl. Mahmúd Darvís költő – lépett ki

(1) A vizsgált időszak – a tágan értelmezett oslói folyamat– két szakasza

(1993-2000) Az oslói békefolyamat⁷⁰ lényegi elemei – annak filozófiája, a fokozatosság elve és az ötéves átmeneti időszakra létrehozott palesztín autonómia – először a *Camp David-i Keretegyezmény a Közel Keleti Békéről* (1978) elnevezésű nemzetközi szerződésben jelentek meg. Annak aláírója Egyiptom, Izrael és az Egyesült Államok volt és célja, szövege szerint csatlakozásra nyitva állt bármely térségbeli állam számára. Miután a palesztín kérdés az évtizedek során nem oldódott meg,⁷¹ az 1990-es évek elejére hallgatólagos konszenzus alakult ki abban a tekintetben, hogy megoldása nélkül a távlati, átfogó közel-keleti béke elképzelhetetlen. Ez megnyilvánult egyrészt abban, hogy a

tiltakozás a PFSZ-ből (Shatz 2002: 67-78). A palesztín oldal belső társadalmi-politikai megosztottságáról bővebben a 3. fejezetben lesz szó.

⁷⁰ Az oslói folyamat palesztín-izraeli tárgyalásairól: MFA-GoI (1994): *The Middle East peace process: an Overview*. Jerusalem: Ministry of Foreign Affairs. Information Division; Ashrawi, Hanan (1995): *This Side of Peace: A Personal Account*. New York: Shimon and Schuster; Abbas, Mahmoud (1995): *Through Secret Channels*. London: Garnet; Makovsky, David (1995): *Making peace with the PLO: The Rabin Government's Road to the Oslo Accord*. Boulder, Colorado: Westview Press; Heikal, Mohamed (1996): *Secret Channels: The Inside Story of Arab-Israeli Peace Negotiations*. London: Harper Collins; Savir, Uri (1998): *The Process. 1100 days that changed the Middle East*. New York: Random House; Warren, Christopher (1998): *In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for a New Era*. Stanford, California: Stanford University Press; Beilin, Yossi. (1999): *Touching Peace. From the Oslo Accord to a Final Agreement*. London: Weidenfeld and Nicholson; Bentsur, Eitan (2001): *Making peace: a first-hand account of the Arab-Israeli peace process*. Westport: Praeger; Barder, Christopher et al (2002): *A Statistically Based Survey of the Oslo Process, its Agreements and Results*. ACPR Publishers; Waage, H. Henriksen (2004): „Peacemaking is a Risky Business.” *Norway's role in the Peace Process in the Middle East 1993-1996*. Oslo: PRIO; Cofman Wittes, Tamara, ed (2005): *How Israelis and Palestinians Negotiate: a Cross-Cultural Analysis of the Oslo Peace Process*. Washington: United States Institute of Peace. Magyar szerzőktől lásd Gazdik Gyula tanulmányait (Gazdik 1994, Gazdik 1996, Gazdik 1998), illetve Rostoványi Zsolt (2006): *Együttélésre ítélve. Zsidók és palesztínok küzdelme a Szentföldért*. Budapest: Korona.

⁷¹ Az arab-izraeli, palesztín-izraeli konfliktust rendezni kívánó megoldási kísérleteket az alábbi önkényes csoportokba lehet osztani: (1) átfogó nemzetközi Közel-Kelet konferenciák: Lausanne (1949. május-szept.); Genf (1973. december); Madrid (1991. október); (2) Nemzetközi (jellemzően ENSZ) határozatok: Peel-javaslat, 1937 (brit kormány megbízásából); felosztási terv, 1947 (181. sz. ENSZ Közgyűlés határozat); ENSZ BT (a „területet a békéért” elvet megfogalmazó) 242. (1967) sz. határozata; ENSZ BT 338. (1973) sz. határozata; Kvartett-roadmap (2002); ENSZ BT 1397. (2002) sz. határozata; (3) Titkos közvetítési kísérletek (1967 után): Ausztria, Románia, Marokkó; (4) Amerikai közvetítés vagy kezdeményezések: Rogers-terv (1969); Kissinger ingadiplomáciája 1974-75 folyamán (ennek eredménye: Camp David 1978); Reagan-terv (1982); Shultz-misszió (1987), Baker-terv (1989); Clinton-javaslatok (2000. dec); Bush-kezdeményezése (2002. június 24.), amely roadmap néven a Kvartett neve alatt válik ismertté; (5) Nem hivatalos, de ismertté vált kezdeményezések: genfi kezdeményezés (2003); (6) Egyoldalú izraeli kezdeményezések vagy lépések: Allon-terv (1967), Begin-terv (1977); Samír-terv (1989); gázai kivonulás (2005. szept.), elválasztó fal/kerítés építése (2002 óta); (7) (eredetileg szaúdi, majd) Arab Liga kezdeményezések: fezi terv (1982), szaúdi kezdeményezés (2002). (8) Jordániai-opció (Ciszjordánia és (Transz)jordánia egy jogi-politikai entitásként kezelése): Jordánia (Huszein király) részéről történt felvetés (1972. március); egyéb elképzelések, amelyek ebben az alternatívában gondolkodtak: Allon-terv, Rogers-terv, Reagan-terv. (9) Kétállamos tervek: Peel-javaslat 1937 (brit kormány megbízásából); 1947 felosztási terv (az ENSZ Közgyűlés 181. sz. határozata); Kvartett-roadmap (2002); ENSZ BT 1397. (2002) sz. határozata.

Madridban (1991. október 30-31.) megrendezett harmadik⁷² átfogó Közel-Kelet konferencia, illetve az utókonferenciák⁷³ során a területeken élő palesztínok – vagyis formálisan nem a PFSZ – képviselői a jordániai delegáció tagjaként nem csupán részt vehettek, de lényegében külön (közvetlenül) tárgyaltak az izraeli féllel (Parsons 2004: 61-75). Másrészt a norvég FAFO-AIS kutatóintézet vezetőjének, Terje R. Larsennek a (magán)kezdeményezésére 1993 elején titokban megindult a PFSZ és az izraeli fél közötti közvetlen egyeztetés is (Savir 1998, Beilin 1999, Waage 2004).⁷⁴ Végül ez utóbbi szál bizonyult sikeresnek. A kezdeti tapogatózó lépések után, Izrael hivatalos szinten való bekapcsolódásával a palesztín autonómia – illetve a megfelelő kormányzati (jellegű) intézményrendszer, a Palesztín Hatóság – elvi elfogadáshoz (Washington, 1993. szeptember 13.), tényleges létrehozásához (Kairó, 1994. május 4.), végül hatáskörének pontos(abb) definiálásához (Washington, 1995. szeptember 28.) vezetett.⁷⁵

⁷² Az előző kettőt az ENSZ égisze alatt tartották Lausanne-ban (1949. június-szeptember), és Izrael ENSZ-tagságát eredményezte (1949. májusában); a másodikat 1973. decemberében (az ENSZ BT 338., illetve 340. sz. határozatai alapján) hívták össze Genfben, de eredménytelensége miatt hamar berekesztették. A Golán-fennsíkra vonatkozó szíriai-izraeli csapatszétválasztási egyezmény, illetve az UNDOF (<http://www.un.org/depts/dpko/missions/undof/>) erők telepítése már Henry Kissinger amerikai külügyminiszter (1973-1977) ingadiplomáciájának eredménye lett. A madridi konferencia (1991. október 30-31.) két szponzora az Egyesült Államok és a Szovjetunió volt, az ENSZ meghívottként vett részt (ahogy a rendezvénynek otthont adó Spanyolországot tagjai között tudó EK is).

⁷³ A világ fővárosaiban az 1990-es években ülésező öt regionális tematikus munkacsoport (környezet, fegyverzet-ellenőrzés és regionális biztonság, menekültek, vízkérdés és gazdasági fejlesztés) mellett másik egyeztetési csatornaként funkcionáló bilaterális tárgyalások (Izrael-Jordánia, Izrael-Szíria, Izrael-Libanon, illetve Izrael és a palesztínok között) 1991-1993 folyamán Washingtonban zajlottak. A nyilvánosság részvételével a világ nagyvárosaiban zajló tematikus multilaterális fordulók 1992-1993 folyamán – nagyon később sem – éppúgy nem hoztak látványos eredményeket, mint a Washingtonban Izrael és az egyes arab államok között bilaterálisan zajló egyeztetések (Clairet 1994: 187; Peters 1998)

⁷⁴ A palesztín és izraeli béketábor jeruzsálemi találkozói az 1980-as évek végén már gyakoriak voltak (Beilin 1999). A FAFO-t a legnagyobb norvég szakszervezet, illetve a Norvég Munkapárthoz (DNA) közel álló kutatóintézetként hozták létre 1982-ben. Nemzetközi felméréseket végző ága (FAFO-AIS) az első szervezet volt, amely 1991-1992 folyamán a megszállt területeken életszínvonal-kutatást végezhetett. Ennek eredményei egyrészt alternatívát jelentettek az Izraeli Központi Statisztikai Hivatal (ICBS) adataihoz képest, másrészt maga a terepmunka lehetőséget teremtett a kutatást vezető norvég magánszemélyek (elsősorban a FAFO-AIS vezetője, Terje Rød-Larsen és az akkori külügyminiszter-helyettes Jan Egeland felesége, Marianne Heiberg) számára, hogy kapcsolatba kerüljenek a területeken élő, kulcspozícióban lévő palesztínokkal. A kutatás eredményeit lásd: Heiberg – Oevensen (1993): *Palestinian Society in Gaza, West Bank and Arab Jerusalem. A Survey of Living Conditions*. FAFO, Oslo. A norvégiai tárgyalások hátterében izraeli oldalon Yair Hirschfeld, Ron Pundak (akadémiai háttér), illetve Joszi Beilin (akkori külügyminiszter-helyettes) és Uri Savir (Beilin kollégája), Norvégia részéről Terje Road-Larsen, Jan Egeland külügyminiszter; palesztín oldalról Ahmed Korei (Abu Ala), Tuniszban Mahmoud Abbasz (Abu Mazen) említhetők. Norvégia szerepéről, az ottani tárgyalások hátteréről bővebben: Waage 2004.

⁷⁵ A palesztín átmeneti önkormányzati hatóságot – kezdetben (1994-1996) Palesztín Hatóság (PH), majd 1996-tól formálisan Palesztín Nemzeti Hatóság (PNH), de jellemzően továbbra is PH-ként utalnak rá – az *elvi nyilatkozat* (I. cikke) értelmében maximum öt évre szóló átmeneti időszakra hozták létre, hatásköre a számára fokozatosan átadott palesztín területekre (V. cikk), illetve funkcionális hatáskörökre (VI. cikk) terjedt ki. A területi és funkcionális autonómia közötti különbségtételt az *átmeneti megállapodás* (IA 1995) megerősítette,

Az átmeneti időszak célja – legalábbis Izrael szemszögéből – annak biztosítása volt, hogy egyik fél se támaszthasson a végleges státuszt illetően előfeltételeket, amennyiben az abban való megállapodás az átmeneti időszak(ra előírányzott további tárgyalások) kimenetelétől függött. Gyakorlatilag lehetőséget teremtett az együttműködési készség és hajlandóság kölcsönös tesztelésére (Beilin 1999: 133-134). Az aláíró palesztín fél – PFSZ/Fatah vezetése – számára kivételes lehetőséget kínált a területekre való visszatérésre, illetve helyzetének anyagi, hatalmi konszolidációjára (Abed 1994; Abed 1999: 31; Robinson 1997; Sayigh 1997; Ghanem 2001; Kimmerling et al 2003; Parsons 2005). A nemzetközi közösség (legalábbis annak nyugati része) a – lehetőleg demokratikus – palesztín állam megteremtéséhez való hozzájárulás egyedülálló lehetőségét látta az oslói folyamatban (Hooper 1997: 64).

A fokozatosság elvére épülő oslói megállapodások⁷⁶ – bár konkrét területi vonatkozásokat is hordoztak magukban – lényegében csupán funkcionális autonómiát, korlátozott szuverenitást biztosítottak a Palesztín Hatóság számára az államiság effektív, lényegi elemei nélkül (Sayigh 1997: 670; Christison 1999; Roy 2002a, 2002b; Waage 2004). A *status quo*-ban bekövetkező bizonyos változások – a megállapodások végrehajtása – megkövetelték az aláíró felek közötti gyakorlati együttműködést funkcionális alapon szervezett közös bizottságok (ún. *joint committee*-k) formájában. Ennek ellenére a megállapodásokban foglaltak jogi, politikai értelemben azonos módon történő értelmezése és betartása – elsősorban az ún. státuszkérdések végső megállapodásig való „érintetlenül” hagyása, illetve az izraeli érdekeltségek biztonságának fenntartása – számos ok miatt nehézségekbe ütközött. Az első időszak politikai mélypontja az 1996-os év volt. A Jichak Rabin izraeli miniszterelnök (1992-1995) halála miatt egyébként is érzékeny politikai légkörben a Hamász egyik fő aktivistájának (Yahya Ayyash, „a mérnök”) likvidálása

illetve specifikálta. Ez utóbbi (Osló II) megállapodás értelmében a Nyugati Part területét három kategóriába (A, B, C) sorolták (zárójelben a második intifáda kitörésekor érvényes állapot): a hét legnagyobb várost, a palesztín lakosság nagy részét tartalmazó „A” jelzésű területeken (17,2%) a PH (viszonylag) teljes civil és biztonsági kontrollt gyakorolhatott; a „B” jelzésű területek (23,8%) a polgári vonatkozású ügyek tekintetében a PH, katonai-biztonsági kérdésekben Izrael fennhatósága alatt álltak; a „C” kategóriába sorolt területek (59%) teljesen mértékben a COGAT (az izraeli civil adminisztráció, illetve a hadsereg) ellenőrzése alatt maradtak. A második intifáda kitörése óta a kategorizálás részben elvesztette jelentőségét, amennyiben Izrael egy-egy ad hoc vagy előre tervezett katonai/biztonsági művelete során nem volt (nincs) különösebben tekintettel a területek minősítésére.

⁷⁶ Az egyezmények tartalmának, a szövegezés mögött húzódó megfontolásoknak jó értékelését adja Watson 2000 és Parsons 2005 (83-121: *PLO-Israel Agreements of the Oslo Process*).

(1996. január 5.), az azt heteken belül követő palesztín öngyilkos merényletek (1996. február-március), illetve a Munkapárt – és a békefolyamat atyjának számító Simon Peresz – választási veresége (1996. május 29.) komolyan veszélyeztette a továbbhaladást. Miután az izraeli biztonsági előírások (*closure-policy*)⁷⁷ egyre kifinomultabbak lettek, illetve a PH és az Izrael közötti biztonsági együttműködés is fokozódott (Lia 2007), az oslói megállapodásokat palesztín oldalon megkérdőjelezőket átmenetileg sikerült visszaszorítani (Shikaki 1998; Parsons 2005: 151-165).

(2000-2006) Az oslói békefolyamat megszakadása nem csupán Ariel Saron, akkor még ellenzékben lévő Likud-vezető⁷⁸ jeruzsálemi Templom-hegyen tett látogatásához köthető (2000. szeptember 28.), de egyúttal az *átmeneti megállapodás* Knesszetbeli elfogadásának (61:59) évfordulóját is jelöli (1995. szeptember 28.). A Camp David-i diplomáciai kudarc (2000. július 11-25.), a második intifáda kitörése (2000. szeptember 28.), a 2001-2002 folyamán mennyiségükben és minőségükben is egyre durvábbá váló öngyilkos merényletek, a Karine-A botrány (2002. január 3.)⁷⁹ oda vezetett, hogy a korábbiakban

⁷⁷ A *closure-policy* nagy fejlődésen ment keresztül az 1990-es évek eleje óta (IMF 2001; UNSCO 2002; Világbank 2007), amelyet megelőzően a palesztínok lényegében szabadon közlekedhettek Izrael területén, bár az ott engedéllyel vagy illegálisan munkát vállalóknak éjszakára haza kellett térniük. A rendszert – Rabin utasítására – 1993 márciusában kezdték kiépíteni (a Gázai-övezet körül), miután palesztínok több alkalommal megkéseltek izraelieket (Kleiman 1994). Ideológiai háttere összefügg a később manifesztálódott palesztín területek lekapcsolására irányuló politikával (héberül *hafrada*, elkülönülés), noha az 1990-es évek elején ez inkább opció, mint eldöntött tény volt. Összefüggésben a gazdasági kapcsolatokat szabályozó (kereskedelmi forgalmat, elszámolásokat is szabályozó) párizsi protokoll rendelkezéseivel, a *checkpoint*-rendszer 1998-1999-re véglegesítették. Ez gyakorlatilag lehetővé tette, hogy a területeken belüli és Izrael és palesztín területek közötti személyi- és áruforgalmat szabályozzák, néhány óra alatt teljesen leállítsák, vagy újraindítsák. Tényleges (*effective*), illetve teljes (*comprehensive*) closure-nap alatt azt értik, mikor a Nyugati Part és a Gázai-övezet területét egyáltalán nem lehet elhagyni (Izrael irányába). Részleges lezárás (*closure*) során csak bizonyos útvonalakon és ellenőrzési pontokon lehet közlekedni. Belső lezárás esetén az egyes (illetve bizonyos) palesztín utakon vagy települések közötti közlekedés is tilos. A rendszer – a közlekedéshez szükséges személyre szabott engedélyek különböző minőségű (időhöz, helyhez kötött) érvényességével kiegészítve – mára kellően bonyolult ahhoz, hogy annak gazdasági, politikai – pszichológiai – hatásai teljes körűen mérhetőek legyenek. Fő különbség az 1993-2000 közötti időszakhoz képest, hogy 2001-től a területeken (elsősorban Nyugati Parton) *belüli* közlekedés is engedélyhez kötött lett (UNSCO 2001). A tényleges és részleges *closure-napok* alakulását rendszeresen nyomon követi az UNSCO, OCHA, valamint az izraeli B'tselem.

⁷⁸ A Likud az izraeli belpolitikai élet egyik legmeghatározóbb – a palesztínokkal való kiegyezést, illetve a palesztín állam megteremtését hagyományosan elutasító, az oslói időszakban (1993-2000) inkább az ún. *jordániai opciót* (Rostoványi 2006: 157-159) támogató – jobboldali pártja. Kormányalakításra először 1977-ben kaptak lehetőséget, az 1990-es években – ha az oslói folyamat egészét nem is – de a Palesztín Hatóság számára történő területátadást ellenezték. Az oslói folyamat alatt, után 1996-1998 között (Benjamin Netanjahu), illetve 2001-2006 között (Ariel Saron) vezették a kormánykoalíciót.

⁷⁹ A Karine-A hajót az izraeli tengerészet a Vörös-tengeren tartóztatta fel. A (vádak szerint iráni eredetű, 15 millió USD értékű) fegyvercsempészség ténye azért érintette különösen érzékenyen az izraeli hivatalos köröket és közvéleményt, mert a hajó kapitánya, illetve a szállítmány megrendelője nem – az Izraellel való

több-kevesebb hatékonysággal járó izraeli-palesztín párbeszéd teljesen megszakadt. Nem csupán a végső megállapodás kidolgozása került még távolabb, hanem az átmeneti időszak működőképességét biztosító felek közötti technikai szintű együttműködés is egyre szűkebb korlátok közé szorult. Formálisan 2000 ősztől, a háttérben már 1999-től érvényesült az unilateralista izraeli politizálás. Bár a 2001 elejétől tartó időszak lényegében jobboldali adminisztráció irányítása alatt áll(t), a „palesztín oldalon – legalábbis a vonakodó Arafat személyében – nincs partner” koncepció eredetileg a béketáborhoz tartozó miniszterelnöktől, Ehud Baraktól, illetve külügyminiszterétől Shlomo Ben-Amitól – valamint az amerikai adminisztráció részéről elsősorban Bill Clinton elnöktől és közeli keleti megbízottjától Dennis Rosstól – származik (Christison 1999: 280-284; Bar-Simantov 2005: 193-194; Peled 2006). Ennek az érvnek az Ariel Saron miniszterelnök (2001-2006) részéről való következetes hangoztatása, illetve a gyakorlatban – palesztín féllel szemben előzetes egyeztetés nélkül – alkalmazott izraeli intézkedések⁸⁰ átértékeltek a térség életében jelen lévő nemzetközi szereplők mozgásterét, részvételi lehetőségeit is.

A nemzetközi szerepvállalás a PNH gazdasági-pénzügyi értelemben vett „életbentartása” miatt vált kritikus fontosságúvá. Az izraeli kormány 2001 januárjától – válaszul a kiújuló terrorista támadásokra⁸¹ – közel két éven keresztül visszatartotta a Palesztín Nemzeti

együttműködést, a kétállamos megoldást, a békefolyamatot ellenző – valamelyik alternatív palesztín mozgalom, hanem a Palesztín Hatóság köréhez tartozott. Bár a PH vezetése hivatalosan tagadta, hogy tudomása lett volna a szállítmányról, az eset jól szemlélteti a PH-n belül uralkodó szervezetlen viszonyokat. Az esetről bővebben lásd például az izraeli külügyminisztérium honlapját (<http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Communiques/2002/Seizing%20of%20the%20Palestinian%20weapons%20ship%20Karine%20A%20>).

⁸⁰ Az unilateralizmus szimbólumának a Nyugati Partot Izraeltől elválasztó, 2002-től épített biztonsági kerítést (falat) tartják, amelynek nyomvonala teljes hosszában nem követi az 1967. június 4-ei határokat, vagyis az 1949-es fegyverszüneti egyezményben meghúzott és potenciális államhatárként nemzetközi jogilag hivatkozott zöld vonalat. A Nemzetközi Bíróság – tanácsadói vélemény (*advisory opinion*) formájában – a nemzetközi joggal ellentétesnek minősítette a nyomvonalat (ICJ – PECDAR 2004). Az izraeli legfelsőbb bíróság szintén több esetben hozott olyan határozatot, amely a fal vonalának módosítását eredményezte. Másik megnyilvánulási forma a Gázai-övezetből való egyoldalú izraeli kivonulás terve (*Disengagement Plan*) volt, pontosabban az ottani zsidó telepek felszámolása 2005 augusztus-szeptemberében. Bár ezt (ha ellentmondásosan is, de) 38 évnyi megszállás végeként értékelték, a későbbi események az izraeli hadsereg újbóli megjelentését eredményezték. A Nyugati Part vonatkozásában az (Ariel Saron által 2005. novemberében alapított) jobbközép Kadima párt választási győzelméhez (2006. március 28.) hozzájáruló kivonulási-elszakadási terv a 2006-os év eseményeinek tükrében jelentősen átértékelődött. További önkényes – a PH illetékes szerveivel nem egyeztetett – izraeli lépéseket jelentett az izraeli hadsereg (IDF) Palesztín Hatóság fennhatósága alatt álló városokba (pl. Ramallah, Betlehem, Dzszenin) katonai műveletekkel való átmeneti visszatérése (2002 tavaszán).

⁸¹ A terrorizmusnak nincs a nemzetközi közösség által elfogadott definíciója, ennek ellenére a kifejezést széles körben és mindkét oldalon használják. Az egyszerűség kedvéért, illetve mert a disszertáció

Hatóságot megillető, de Izrael területén beszedett vám-, adóbevételeket (IMF 2003: 63; 71-72). Ennek pótlását – közvetlen költségevetési támogatás formájában – a nemzetközi közösség vállalta magára. Mindez nem változtatott pozitívan az izraeli-palesztín viszony utóbbi évekbeli alakulásán. Az egyoldalú izraeli politizálás további elemei, többek között a fokozatosan alkalmazott ún. *closure-policy* eszközei, illetve a területeken belüli (kívüli) közlekedéshez és áruszállításhoz szükséges engedélyek szövevényes gyakorlata és a külső szerepvállalás között figyelemreméltó kölcsönhatás van. Egyrészt feladatát hatékonyan ellátni képes palesztín központi hatalom hiányában a palesztín társadalmat sújtó izraeli intézkedések – részben az oslói megállapodások támogatásával vállalt (morális, politikai) felelősségéből adódóan – megkövetelik a nemzetközi (donor) közösség folyamatos részvételét. Másrészt az oslói megállapodások realizált elemei, illetve a nemzetközi közösség térségbeli jelenléte és aktivitása *de facto* „felmenti” Izraelt a nemzetközi humanitárius jog értelmében őt – mint a területek felett, ha nem is egyértelmű módon, de lényegében tényleges ellenőrzést gyakorló hatalmat – terhelő, a polgári lakosság ellátását magában foglaló kötelezettségei alól.⁸²

szempontjából különösebben nem releváns, terrorista cselekmény az, amelyet az azt elszenvedő fél annak tekint, illetve amellyel szemben e minőségére hivatkozva a rendelkezésre álló eszközökkel fellép.

⁸² A nemzetközi humanitárius jog – a civil lakosságot fegyveres konfliktus idején megillető védelemről szóló IV. genfi konvenció (1949) vonatkozó (2, 6, 33, 46, 47, 49, 53, 64) cikkei – a polgári lakosság mindenféle értelemben vett védelmét a megszálló hatalom kötelességévé teszi. Más kérdés, hogy ha van olyan szereplő a nemzetközi rendszerben, amelyik (akár deklaráltan, akár nem, de) hajlandó ellátni a szóban forgó lakosság egészét vagy egy részét, mennyiben kérhető számon a megszálló hatalmon, hogy az átengedte a terepet másnak. Bár Izrael a korábbi évtizedek ellenvéleményével szemben az 1990-es évekre kész volt elismerni a megszállás 1967-től érvényes tényét, annak oslói megállapodásokkal megváltozó minősége (feltételei, kritériumai) *de jure* és *de facto* alapon is nehezen definiálható (Watson 2000).

(2) Az oslói folyamat kudarcának okai

Az oslói folyamat, illetve a donorközösség kudarcának okait két nagyobb csoportba lehet sorolni.⁸³ Egyrészt feltételezhető, hogy eleve hibás volt az elképzelés, amennyiben nem kínált hatékony megoldást a közel-keleti sajátosságok közepette. Másrészt – ha elfogadjuk, hogy a kezdeményezés *lehetett volna* sikeres is – akkor a kudarc okait az aláíró felek (kiindulási időponthoz képest) megváltozó szándékaiban, adottságaiban, valamint a külső-belső körülményekben, köztük a nemzetközi szerepvállalás alakulásában kell keresnünk. Az első hipotézis vizsgálata objektív, módszertani okok miatt nem lehetséges. A második végtelen halmazba tartozó összes összefüggés ismertetésére nincs mód.⁸⁴ Az alábbiakban azon magyarázatokat emelem ki, amelyek elvi (szellemi) vagy gyakorlati (tényleges) ok-okozati összefüggésben áll(hat)tak segélyek folyósításával, annak céljaival, eszközeivel, lehetőségeivel-korlátaival, lehetséges hatásaival.

⁸³ (1) Az oslói folyamat kritikájáról, veszélyeiről palesztín szemszögből Said, Edward (1994): *The Politics of Dispossession: the Struggle for Palestinian Self-Determination, 1969-1994*. London: Chatton and Windus; Said, Edward (1995): *Peace and its Discontents: Essays on Palestine in the Middle East Peace Process*. New York: Vintage Books; Said, Edward (2000): *The End of the Peace Process: Oslo and After*, London: Granta Books; Said, Edward (2004): *From Oslo to Roadmap and Iraq*. New York: Pantheon. (2) Az oslói folyamattal kapcsolatos izraeli várakozásokról és csalódásról: Levin, Kenneth (2005): *The Oslo Syndrome. Delusions of a People Under Siege*. Hanover: Smith and Kraus. (3) Az oslói folyamat következményeiről, kudarcának okairól: Kass, Ilana – O'Neill, Bard E. (1997): *The Deadly Embrace: the Impact of Israeli and Palestinian Rejectionism on the Peace Process*. University Press of America; Rothstein, Robert, L. – Ma'oz, Moshe – Shikaki, Khalil, eds (2002): *The Israeli-Palestinian Peace Process*. Brighton, Md.: Sussex Academic Press; Enderlin, Charles (2003): *Shattered Dreams: the Failure of the Peace Process in the Middle East, 1995-2002*, New York: Other Press; Cordesman, Anthony, H. (2006): *The Israeli-Palestinian War. The Escalation to Nowhere*. London: Prager és Washington: CSIS; Beilin, Joel – Stein, Rebecca (2006): *The Struggle for Sovereignty. Palestine and Israel 1993-2005*. Stanford, CA.: Stanford University Press

⁸⁴ E kérdésnek – az előző lábjegyzetben felsoroltak alapján – számtalan magyarázata létezik, lásd pl. Schweitzer András disszertációjának (*Az átalakuló Izrael/Palesztina-konfliktus és a Jeruzsálem-kérdés*) 3.2.1. alfejezetét. Az általa hivatkozott források a kudarc egyik fő okaként említik, hogy Izrael, illetve az Egyesült Államok túl nagy fontosságot tulajdonított a biztonsággal kapcsolatos tényezőknek. Ezzel az érveléssel az öngyilkos merénylet – vagy palesztín terminológia szerint az ügy érdekében mártírként való önfeláldozás – Izraelben – zsidóság körében – való észlelése, értékelése miatt lehet probléma. Hannah Arendt más összefüggésben megfogalmazott szavaival: a héber tanítások „az életet mindig is szentnek, a világon mindennél szentebbnek tartották, s az embert a föld legfensőbb lényének tekintették” (Arendt 1995: 60). Ebből következően az öngyilkos merénylet nem egyszerűen egy katonai (erőszakos) eszköz, amelyet egy függetlenségéért küzdő nép alkalmaz az öt megszállás alatt tartó hatalommal szemben, illetve amellyel szemben valamilyen módon védekezni kell. Az izraeli (zsidó) társadalom többsége számára az önmagával együtt ismeretleneket is feláldozni képes palesztín nem hős, nem hazafi. Egyszerűen a szó hétköznapi értelmében „nem normális” valaki, mint az ilyen cselekményeket – saját közössége becsületre, méltóságra, családi összetartásra vonatkozó (íratlan) szabályainak megfelelően – „ünneplő” palesztín utca (Cramer 2005: 83-89). Viszont e „nonszensz” mivoltból fakadóan az ilyen veszélynek – legalábbis az izraeli közvélemény szintjén – nincsenek fokozatai, így a vele szemben való védekezés sem tárgyalás, arányosság, nemzetközi jog kérdése. Érdekes a palesztín közvéleménykutatási adatokat megnézni, amelyek tanúsága szerint a palesztín társadalom többsége az 1990-es évek folyamán és a 2006-os parlamenti választások előtt is elutasította az izraeliek elleni erőszak alkalmazását (Shikaki 1998; Shikaki 2006).

(a) *Az osló(i) békefolyamat értelmezései.* A megállapodás az *elvi nyilatkozatot* jellemző konstruktív kétértelműségnek (*constructive ambiguity*) köszönhetően a kezdetektől – és talán természetesen – mást jelentett a két aláíró félnek (Hassassian 2002: 115), illetve mást a kívülálló szereplőknek. E megállapítás érvényes akkor is, ha a dokumentumokat hivatalos, az érdekkonfliktusban álló társadalmak képviselőire jogosult felek írták alá, illetve azoknak többé-kevésbé világosan deklarált közösen vállalt célja – öt éven belül végleges megállapodás a területek sorsáról – volt. Az aláíró palesztín fél (a PFSZ/Fatah) számára az osló(i) folyamat lehetőséget adott a területekre való visszatérésre, hatalmának palesztín közösségen belüli konszolidálására (Robinson 1997; Ghanem 2001; Parsons 2005). A palesztín lakosság azt meglehetősen langyosan fogadta (Waage 2004: 152), a békefolyamat támogatottsága az aláírás óta erősen ingadozott (Shikaki 1998; Shikaki 2006). Izrael – a megállapodás átmeneti időszakra vonatkozó jellegéből fakadóan – átgondolhatta a területek megszállásával kapcsolatos addigi politikáját, fenntartásának okait és lehetséges alternatíváit (Beilin 1999: 133-134; Pundak 2002: 91). A jellemzően nyugati nagyhatalmak által reprezentált nemzetközi közösség megpróbálhatta jótánni a múltban elkövetett hibákat (Pedersen 2007), illetve kifejezhette elkötelezettségét a közel-keleti konfliktus megoldásának szükségessége vonatkozásában. Ez utóbbi szinte kizárólag a békefolyamat gazdasági eszközökkel – segélyezés formájában – történő támogatását jelentette. Arra az összetett feltételezésre épült, hogy a gazdasági fejlődés hozzájárul a politikai megbékéléshez, illetve mivel az osló(i) folyamat kimenetele várhatóan a kétállamos megoldás, annak alapjait teremti meg.

(b) *A fokozatosság elve.* Az osló(i) megoldás a komplex probléma tematikus, illetve időbeli széttagolására, részekre szedésére, a fokozatosságra épült. A „peace by pieces”, illetve „gradualism” régóta létező – inkább Izrael, illetve az Egyesült Államok által ösztönzött – megközelítés. A gond mindkettővel az, hogy a térségbeli közvélemény meghatározó része szerint a probléma olyan egységet alkot, amelynek racionalizálással, vagyis kisebb egységekre bontással történő megoldása nem lehetséges (idézi Galtung 1980: 455). A fokozatosság elve magában hordozta a lehetőséget, hogy a békefolyamat a szélsőséges, fundamentalista megnyilvánulások túszává váljon (Shikaki 1998; Kleiman 2006). Ennek magyarázata részben abban rejlik, hogy miután az osló(i) megállapodásokat megkötő PFSZ a területeken egyébként sem volt elég erős, figyelmét az átmeneti időszak során a hatalom

konszolidálása jobban lekötötte, mint az Izraellel való tárgyalás. Mivel a palesztín állam realizálásához nem került közelebb – vagyis a palesztín lakosság által várt eredményeket nem tudott felmutatni⁸⁵ – belső legitimitása vélhetően gyengült.⁸⁶ Ez utóbbinak további – a későbbiekben vizsgálándó – okai között szerepel a létrehozott intézményrendszer hatékonyságának, demokratikus minőségének, legitimációjának problémája is (Robinson 1997: 174-200; Ghanem 2001; Robinson 2001; Parsons 2005; illetve 3. fejezet, 5.5.1. alfejezet).

(c) *Az oslói megállapodások, mint nemzetközi szerződések belső gyengesége.* Annak ellenére, hogy a nemzetközi jog milyen kevés megoldási alternatívát kínál a palesztín kérdés megoldása szempontjából, az érintett szereplők (Izrael, illetve a PH-t *de facto* formáló PFSZ) a nemzetközi jog bizonyos alapelveire hivatkozva cselekszenek – saját nemzeti érdekükben – egyúttal más alapelvek megsértésével egymás ellen. A határok sérthetetlensége, a területi épség (szuverenitás) védelme, az önrendelkezéshez való jog,⁸⁷ illetve az önvédelemhez való jog mind olyan normák, amelyek elviekben igazolják-legitimálják a nemzetközi rendszer szereplőinek cselekvéseit. A jogi-elvi dilemmákon túl a megállapodások betartásával (be nem tartásával) kapcsolatban későbbiekben felmerülő problémák több olyan összefüggésre vezethetők vissza, amelyek részletes ismertetése nem tárgya a dolgozatnak, de a releváns összefüggések miatt röviden szükséges megemlíteni:

(i) *A hagyományos nyomonkövetési mechanizmusok hiánya.* Az oslói megállapodások nem rendelkeztek sem klasszikus nemzetközi békefenntartó erő helyszínre telepítéséről, sem más olyan (külső) monitoring vagy verifikációs mechanizmusról, amely időről-időre hivatalosan megállapította volna, hogy milyen mértékben halad a megállapodások

⁸⁵ Mérhető eredményt jelentett volna a teljes palesztín szuverenitás alatt álló „A” minősítésű területek nagyságának érdemi növelése, illetve a „B”, „C” minősítésű területek csökkentése; a telepések számának növelésének feltartóztatása, illetve a palesztín tulajdonban lévő földek további kisajátításának megakadályozása.

⁸⁶ Közvéleménykutatási adatok szerint a PH legitimációja 1993-2000 között erősödött (Shikaki 2006: 5). Érdekes és meglehetősen bonyolult kérdés a PFSZ/Fatah, illetve Jasszer Arafat baloldali-szekuláris, illetve iszlamista ellenzékkal való kapcsolatának alakulása, amennyiben a Fatah (idősebb generációjának) 1993-1998 évekbeli népszerűségvesztése nemhogy nem eredményezte az iszlamista oldal erősödését, de a közvélemény kutatások szerint az – köszönhetően az öngyilkos merényleteknek – szintén gyengült (Shikaki 1998; Shikaki 2002; Shikaki 2006). Bővebben 3. fejezetben.

⁸⁷ A „népek önrendelkezéshez való joga” akkor is problematikus, ha a modern nemzetközi jog alapelveként tartja számon azt. Bizonyos értelmezések szerint e jog (*right*) jogi (*legal*) értelemben nonszensz, amennyiben egy – a nemzetközi jog (*international law*) alanyaként el sem ismert – entitás aligha birtokolhat bármilyen jogot (idézi Watson 2000: 13).

végrehajtása. A jogi-intézményi kereteken túl – *de facto* értelemben, külpolitikai eszközökkel – sem az Egyesült Államok, sem az EU/EK nem volt képes vagy hajlandó a felekre olyan mértékben nyomást gyakorolni, amelyet a kitűzött távlati cél megkövetelt volna. Ennek magyarázata részben abban rejlik, hogy Izrael nem szívesen lát harmadik felet a palesztín kérdés közelében, részben abban, hogy a nemzetközi szereplőknek sem feltétlenül fűződik érdekük túl keményen fellépni Izraellel szemben.⁸⁸ A palesztín fél – az aszimmetrikus erőviszonyok miatt – a konfliktus megoldásának nemzetköziesítésében érdekelt.

(ii) *A palesztín autonómia minősége, külső korlátai.* A P(N)H-t átmenti jelleggel hozták létre, azzal az egyébként beleértett, de kifejezetten nem deklarált céllal, hogy alapját képezheti egy leendő palesztín államnak. Ebből – illetve a fokozatosság (*gradualism*) és viszonzosság (*reciprocity*) elveiből – adódóan szuverenitása területi és személyi hatályát illetően éppúgy korlátozott volt, mint a külvilággal fenntartott gazdasági, társadalmi, politikai kapcsolatainak ellenőrzése vonatkozásában. A P(N)H létrehozása nem csupán *de facto*, de *de jure* is Izrael határain belülre helyezte a megszállt területeket (Sayigh 1997: 662). Ennek velejárójaként a palesztín probléma felelősségétől – elvileg legalábbis – megszabadultak az arab államok. Az *elvi nyilatkozattal* ugyanakkor sem politikai-hatalmi (Christison 1999: 280), sem gazdasági (Roy 1998; Roy et al 1999; Roy 2002a, 2002b) értelemben nem változtak a megszállás „külső” keretei. A palesztín területek külső határait a korábbi gyakorlatnak megfelelően továbbra is Izrael ellenőrizte, a két entitás között belső – politikai, gazdasági, vagy bármilyen értelemben félreérthetetlen – határokat nem jelöltek ki. A PH a számára az egyezményeknek megfelelően átadott hatáskörök felett 1994 óta területileg és funkcionálisan korlátozottan – az izraeli adminisztrációval⁸⁹ megosztva – gyakorolhat(ott) szuverenitást.

⁸⁸ A kérdést abból a szempontból érdemes vizsgálni, hogy bármely nyugati államban rendszeresen tartanak választásokat. Azon államokban (Észak-Amerikában, Európában), ahol a politikai pártok külpolitikai álláspontja képes választásokat eldönteni, ott nem feltétlenül a palesztín társadalom jogai érdekében fellépő magatartással lehet több szavazatot szerezni (Mazzini 2007).

⁸⁹ A hatnapos háborút (1967) követően a (eredetileg nem tartósnak tervezett) megszállás idejére először katonai (*Military Administration in the Territories*), majd 1981 márciusában a helyi palesztín lakosság részvételére építő civil adminisztrációt (*Israeli Civil Administration, CA*) is létesítettek. Az oslói megállapodásokkal, illetve a P(N)H létrehozásával ezek neve és hatásköre részben módosult. Napjainkban a területeken folyó tevékenységek – izraeli kormány, hadsereg (IDF), hivatalos nemzetközi szervezetek, diplomáciai testületek és PNH közötti – egyeztetéséért egy, az izraeli védelmi minisztériumon belüli

(iii) A szerződések betartása, illetve a dokumentumokban nem szabályozott esetek. A megállapodások szándékosan nem szabályoztak egyértelműen minden vitaalapot képező témát, területet (*constructive ambiguity*). Ez a kezdetektől problémát – és különösen Izrael részéről érvényesíthető – önkényes állami döntéseket és intézkedéseket jelentett.⁹⁰ A biztonsági intézkedések névleg az állam és állampolgárainak biztonsága érdekében kerültek bevezetése, a gyakorlatban több esetben opportunista módon⁹¹ alkalmazzák azokat (Arnon-Spivak-Sussman 2003). A palesztín fél szerződéses, illetve szerződésekben nem rögzített, de Izrael részéről – az *elvi nyilatkozat* bizonyos olvasatában – jogosan elvárt kötelezettségeinek betartásával kapcsolatos problémák fő oka a képességekben, adottságokban keresendő. Elsősorban abban, hogy az erőteljes nemzetközi szerepvállalással formált Palesztín Hatóság – és persze a PFSZ, annak vezető mozgalma a Fatah, illetve a

szervezeti egység (COGAT, *Unit of Coordination of Government Activities in the Territories*, <http://www1.idf.il/matpash/site/templates/controller.asp?lang=en>) felel, amelynek vezetője a területeken folyó izraeli tevékenység főkoordinátora (*Coordinator of Government Activities in the Territories*). A COGAT-on belül Ciszjordániában (Judea és Szamaria területén) a civil adminisztráció (CA) felelős minden palesztínokkal és izraeli telepésekkel kapcsolatos kérdésben. A Gázai-övezetben az ún. *Administration of Coordination and Liaison* elnevezésű, szintén COGAT alá tartozó egység hatáskörébe tartozik a gazdasági és biztonsági kérdések palesztín féllel való egyeztetése. Az izraeli katonai, és 1981-től civil adminisztráció palesztín területekkel való kapcsolatáról lásd: Gazit, Shlomo (2003): *Trapped Fools. Thirty years of Israeli Policy in the Territories*, London: Frank Cass, illetve a Meron Benvenisti vezetésével zajló kutatást (*The West Bank Data Project*). Ennek eredményei több kiadványban jelentek meg (1982, 1984, 1986, 1987); a projektet a Rockefeller és a Ford alapítványok finanszírozták, az *American Enterprise Institute for Public Policy Research* gondozta (Benvenisti 1986). További, a megszállással, annak adminisztrációjával kapcsolatos irodalom, gazdasági-jogi szempontból Drury, R. T. – Winn, R. C. (1992): *Plowshares and Swords. The Economics of Occupation in the West Bank*. Boston: Beacon Press; földrajzi, geopolitikai megközelítésből Efrat, Elisha (2006) *Geography of Occupation and Disenagement*. London: Routledge.

⁹⁰ Ennek tipikus példája az izraeli érdekeltségek elleni támadások – PH részéről elmaradt – megakadályozása esetén, illetve megelőzése céljából való izraeli fellépés, intézkedések. Az oslói megállapodások – izraeli, illetve palesztín részről való – be nem tartásával kapcsolatban lásd Watson (2004): 103-200, 201-264; Cordesman (2006). Az izraeli kormány és közvélemény reakciójához hozzátartozik, hogy a palesztín ellenállási, illetve nemzeti-függetlenségi törekvéseknek („terrornak”) az oslói folyamat idején (1993. szept.-1999) jóval több áldozata volt (279), mint az azt megelőző intifáda (1987-1993. szept.) éveiben (172 fő). Ezen belül is különösen az Izrael 1949/1967-es határain (zöld vonalon) belül elkövetett erőszakos cselekmények száma nőtt látványosan. Az Izrael területén, illetve izraeli érdekeltségek ellen megszállt palesztín területen elkövetett öngyilkos és egyéb robbantásos merényleteket többségében a Hamász, az Iszlám Dzsihád, kisebb mértékben a PFLP, a Fatah félkatonai szárnya az Al-Aksza Mártírjainak Brigádja, illetve a Fatah-tanzim követte el. Barder (2002: 64) szerint a palesztín erőszakos cselekmények izraeli áldozatainak száma az *elvi nyilatkozat* (1993) előtt és után az alábbiak szerint alakult: 23 (1990), 26 (1991), 39 (1992), 62 (1993), 73 (1994), 52 (1995), 87 (1996) és 31 (1997). Más forrás szerint, miközben 1948 óta összesen 1635 izraeli áldozata volt a palesztín megmozdulásoknak, 2000. szeptembere és 2006 vége között 864 izraeli halt meg (Gedalyahu és Katz 2007; vö.: MFA-GoI 2006; Cordesman (2005): 22-28, 130-140, 190-217; *International Institute for Counter-Terrorism*: <http://www.ict.org.il/>).

⁹¹ Ami az IDF palesztín erőszakos cselekményeire válaszul adott megtorló intézkedéseit illeti – a 2004-2005-ös évek adatainak ökonometriaival módszerrel való vizsgálata alapján – azokat következetesen alkalmazták, függően attól, hogy egy-egy merényletért melyik és Izrael létezéshez való jogát illetően milyen álláspontot képviselő palesztín szervezet vállalt felelősséget (Jaeger és Paserman 2006).

haláláig kizárólagos vezetőként tisztelt Jasszer Arafat (1928-2004) – nem volt képes (illetve hajlandó)⁹² a területek felett teljes körű ellenőrzést, a lakosság egésze felett olyan mértékű befolyást gyakorolni, hogy azzal megakadályozza az Izrael területe, illetve lakossága elleni különböző támadásokat.

(iv) *Az aláíró felek közötti aszimmetria.* A szerződések sikeres végrehajtását – polgári, illetve biztonsági szempontból egyaránt – a kezdetektől több tényező korlátozta. Említésre méltó a felek között fennálló gazdasági különbség (Izraelben nem csupán az életszínvonal, de a termelékenység is magasabb), illetve az önálló palesztín gazdaságpolitikát akadályozó strukturális okok, amennyiben az izraeli biztonsági intézkedések negatívan befolyásolják a palesztín gazdaság teljesítőképességét. Össze sem hasonlíthatóak a polgári és katonai infrastruktúra, illetve technológia terén létező azon különbségek, amelyek a tárgyalási pozíciókat befolyásolták, illetve befolyásolják (Wormser 1993; Gazit 1994; SIPRI 1996: 161-189; 190-202; Cordesman 2002).

Az elvi nyilatkozat, illetve az átmeneti megállapodás szerint a PH felelőssége a közrend biztosítása a számára átadott területeken. Izrael hatáskörébe tartozik a külső határok, illetve saját állampolgárainak, érdekeltségeinek védelme.⁹³ Ez utóbbi – és kölcsönösen elfogadott

⁹² Heller Ágnes – a palesztín szervezetek között Izraelhez fűződő viszonyuk vonatkozásban különbséget nem tevő – véleménye szerint „*a palesztínok politikai képviseletének célja Izrael állam elpusztítása, Izrael állam célja saját fennmaradása (...)*” (Heller 2004: 39). Miközben az idézett munkában Heller Ágnes a cél-okot (a valamire irányuló szándékot) tartja olyan elégséges oknak, amely leginkább magyarázni képes a palesztín politikai vezetés cselekedeteit (azok hiányát), addig a tudományfilozófia álláspontja szerint a cél-ok gyakorlatilag közömbös a bekövetkező események (törvényszerűségek, kauzalitás) magyarázata szempontjából. Kétségtelen, hogy a palesztín népet képviselő PFSZ alapokmányában 1996-ig szerepelt az Izrael elpusztítására vonatkozó szakasz, illetve a Palesztín (Nemzeti) Hatóság kormányát jelenleg biztosító (és a PFSZ legitimitását vitató) Hamász alapító okiratában máig megtalálható. A PFSZ ugyanakkor 1988-ban elismerte a kétállamos megoldást (közvetve Izrael államot), majd 1993-ban, az oslói folyamat nyitányakor megerősítette annak létezéshez való jogát. Válaszul Izrael hivatalosan is elismerte a PFSZ-t. A Hamász esetben hasonló kifejezésre nem került sor, de a realitásokat figyelembe véve az Izrael mellett való békés egymás mellett élés alternatívájának elfogadása sem zárható ki egyértelműen. A problémát az okozza, hogy a modern nemzetközi jog nem ismeri (el) pl. az iszlám-arab civilizációhoz tartozó olyan szokások, gesztusok, megállapodások jelentését, mint pl. a Hamász által 2004-ben – cserébe az izraeli kivonulásért és a palesztín állam létrehozásáért – tíz évre felajánlott *hudna* (kb. fegyvernagyvás, fegyverszünet) vagy a többször hangoztatott *tahadije* (*tahadiyeh*, kb. ideiglenes tűzszünet).

⁹³ *Az elvi nyilatkozat* II. mellékletének 3 (b) és az *átmeneti megállapodás* 12 (1) cikke értelmében a külső határok ellenőrzése, illetve a palesztín területeken tartózkodó izraeliek biztonsága Izrael felelőssége. Az *elvi nyilatkozat* VIII. cikkének megfelelően: „*a közrend és belső biztonság Nyugati Part és Gázai-övezet palesztín lakossága számára való biztosítása érdekében a [Palesztín Törvényhozó] Tanács egy erős rendőri erőt hoz létre, miközben továbbra is Izrael viseli a felelősségét a külső fenyegetések elleni védekezésnek, valamint felelős az izraeliek teljes biztonságáért saját belső biztonsága és közrendje érdekében.*” A hatáskörátadásra vonatkozó *átmeneti megállapodás* II. része (10-16. cikke) foglalkozik az izraeli hadsereg (IDF) kivonulásával,

– megfontolásból (is) következik, hogy az oslói folyamat keretei között a biztonság megteremtésének mikéntje a minden adottságában felkészültebb Izrael érdekeinek megfelelően alakul(hatot)t. A biztonsági erők, illetve rendőrség hatásköre – a közrend és közbiztonság garantálása terén – a PH számára átadott területeken érvényesülhetett, amennyiben az oslói megállapodások értelmében a külső határok ellenőrzése továbbra is Izrael hatásköre (volt). Az izraeli stratégiai gondolkodás – beleértve a palesztín állam létrehozhatóságával, jellegével kapcsolatos kérdést is – döntő mértékben Izrael állam biztonsága körül forog. Ennek két fő összetevője van: (a) Izrael nemzetbiztonsága a regionális és globális hatalmi struktúrákon belül, illetve (b) a belső biztonság kérdése, amely az izraeli civilek elleni arab (palesztín) erőszakhoz, annak hatásaihoz kapcsolódik. Az előbbi az a terület, amely megítélését illetően talán a legnagyobb a különbség az érintettek és a kívülállók között, amennyiben az önmagát az arab világ közepén (még békeszerződésekkel birtokában is) fenyegetve érző Izraelt a külvilág olyan regionális középhatalomnak látja, amely katonai adottságait tekintve össze sem mérhető szomszédai felkészültségével (felkészületlenségével). A palesztín biztonsági diskurzus természetében egész más jellegű, mint az izraeli. Egyrészt állam nélkül, hadsereg nélkül – külső határainak ellenőrzését tekintve – megszállt országban a Palesztín Hatóság ellenőrzéstgyakorló, erőszak-monopóliumot alkalmazó képességei meglehetősen korlátozottak. A palesztín biztonsági prioritások között kiemelt szerepet játszik az izraeli telepesek jelenléte, számuk növekedése, valamint a palesztín földek kisajátításának jelensége. Ez utóbbinak nemcsak területi, de gazdasági következményei is vannak, különösen, ha figyelembe vesszük az Izraeltól való egyébként is szinte kizárólagos, aszimmetrikus gazdasági függőséget (Tamar-Newman 2000: 122-123; 130-132).

A felsoroltak mellett további, bár más minőségű akadályt jelent az az ideológiai szembenállás, amely leginkább talán az iszlám vs. modernitás (nyugatosítás, globalizáció) ellentétben (Rostoványi 2004) fejeződik ki (Hassassian 2004: 115).

(v) *Az aláíró palesztín fél (PFSZ) legitimitását megkérdőjelező tényező*, a Hamász (Iszlám Ellenállási Mozgalom) 2000 után kezdődő látványos térnyerése szintén nem hagyható

a közrenddel, közbiztonsággal kapcsolatos hatáskörök átadásával, illetve a palesztín fél felelősségével. A végrehajtásra vonatkozó kötelezettsége teljesítését lásd Watson (2004).

figyelman kívül. A közvélemény-kutatási adatokat megnézve a PFSZ/Fatah támogatottságának csökkenése 1993-2000 között nem jelentette automatikusan a Hamász, illetve az iszlamista mozgalmak népszerűségének növekedését, sőt annak 1993-ban mért 14 százalékos támogatottsága kb. kétharmadára esett vissza. Az intifáda kitörését követően a Hamász támogatottsága 10 százalékról (2000) fokozatosan 17 százalékra (2003. április), majd 25 százalékra (2005. március) nőtt. A 2006 januárjában megrendezett választásokon a szavazatok 44 százalékaival a képviselői helyek 56 százalékát szerezte meg (CPRS/PCPSR 2003, 2005). A szervezet megalapításától kezdve vitatja a PFSZ egyedüli képviselőre vonatkozó igényét, ebből következően az általa (a palesztín nép érdekében) megkötött oslói megállapodások jogosságát, Izrael palesztín részről történt elismerésének érvényességét is. A helyzetet bonyolítja, hogy e megállapodásokat a Hamász szelektíven (nem) ismeri el. Az önkormányzati (2005), illetve törvényhozói (2006. január 25.) választásokon való indulás jogával, majd ez utóbbit megnyerve a Palesztín Hatóság kormányalakítási jogával kívánt élni, de Izrael elismerésére, az erőszak alkalmazásának elutasítására, illetve a PFSZ és Izrael által megkötött oslói megállapodások deklarált elismerésére – vagyis a Kvartett⁹⁴ által szabott feltételek teljesítésére (2006. április) – nem hajlandó. A Hamász hozzáállásának akkor van jelentősége, ha – minden, az oslói folyamat kudarcára vonatkozó értékelés és nemzetközi jogi kétértelműség ellenére – a megkötött megállapodásokat hivatalosan jogerősnek (*legally binding*) ismerik el (Watson 2000)

(d) A fentiek mellett Osló kudarcában jelentős szerepet játszott a *békefolyamatot bármely oldalon ellenző kisebbség stratégiai szempontból meghatározó helyzete* is. Az izraeli és palesztín tárgyalók által megteremtett oslói „szellem” – sem annak Nyugati fogadtatása – nem számolt azzal, hogy a két társadalom annyira megosztott, hogy az oslói megállapodások végrehajtására vonatkozó döntéseket a létező izraeli és palesztín politikai

⁹⁴ A jelenleg hivatalos szintén asztalon lévő és az érintett felek által elfogadott terv a George W. Bush amerikai elnök által 2002. június 24-én felvetett, majd a Kvartett (ENSZ, EU, Oroszország, USA) által is elfogadott *roadmap* (útiterv), amely kölcsönös lépésekre épülő (a palesztín állam létrehozását eredetileg 2005-re előirányzó) koncepciója ellenére több ok miatt sem valósulhatott meg az eddigiekben. A Kvartett 2002. július 16-án alakult meg formálisan New Yorkban, a meghívás C. Powell, amerikai külügyminiszter részéről madridi látogatása során hangzott el (<http://www.mideastweb.org/quartet.htm>); a Bush-beszéd ezt követően hangzott el Washingtonban. A német diplomácia részvételével formálódó *roadmap* három szakaszban kívánta eredetileg 2005-re létrehozni a palesztín államot. A felek kölcsönös lépéseire épül, amennyiben az egyik fél által megtett lépést a másik aktuális intézkedése kellene, hogy kövesse. Az elképzelés, bár nagyon részletes és aprólékos, inkább „kívánságlista”, amelyet legjobban az minősít, hogy sem kidolgozói, sem az azt elfogadó, konfliktusban érintett felek nem tartották szükségesnek (érdemesnek) aktualizálni az utóbbi évek folyamán (Avineri 2005).

berendezkedés keretei között akkor is képtelenség elfogadtatni, ha az indokolt. A palesztín oldalon a tovább bonyolította a helyzetet, hogy társadalmi és politikai berendezkedés egyébként is átalakulásban, a tradicionálisból a modernbe való átmenet állapotában van.

2. Táblázat - Az oslói megállapodásokkal szembeni megnyilvánulások (1994-2005)

Év	Izraeli telepések száma (az 1967-es határokon túl)	Palesztín öngyilkos és egyéb robbantásos merényletek száma (zárójelben az áldozatok száma)	<i>Closure-policy</i> (összes, teljes lezárás, nap, éves átlag)	Izraeli katonai intézkedések és civil támadások palesztín áldozatai
	B'tselem; Passia 2007	www.mfa.gov.il	UNSCO 2002, WB 2005, 2	B'tselem; Passia 2007
1994	126800	4 (38)	89	144
1995	132300	4 (39)	112	44
1996	140684	4 (59)	121	72
1997	165200	3 (24)	79	20
1998	165200	1 (1)	26	27
1999	177831	-	16	8
2000	190723	4 (6)		279
2001	200772	36 (114)	87	526
2002	211884	44 (236)		1032
2003	224432	22 (142)		588
2004		16 (89)	97	821
2005	235845	10 (30)		197
2006		3 (15)		512

Sem Izrael, sem a Palesztín (Nemzeti) Hatóság kormánya nem rendelkezett a politikai rendszer sajátosságaihoz igazodó, a békefolyamat végigvitelét illető olyan mértékű támogatottsággal, amely lehetővé tette volna számára a racionálisnak tűnő lépések belső elfogadtatását.⁹⁵ Nem csupán a megállapodás – illetve a kétállamos megoldás elfogadása –

⁹⁵ Sokak szerint az oslói tárgyalások (megállapodások) ígéretes mivolta a tárgyalópartnerek (elitek) közötti jó viszonyból és nem a tényegesen létező közhangulatból, azok valós társadalmi támogatottságából következett. Közvélemény-kutatási adatok szerint 1993 őszén a palesztín lakosság 41,5 százaléka a támogatta az aláírt *elvi nyilatkozatot*, illetve a „Gáza-Jerikó elsőként” elvet és 38,1 százalék ellenezte azt (CPRS 1993). A békefolyamat támogatottsága palesztín oldalon 1997-ben 59 százalék, miközben az ellenzők aránya 34 százalék (CPRS 1997). 2000 áprilisában a megkérdezett palesztínok 71,1 százaléka támogatta, 25,4 százaléka ellenezte a békefolyamatot (CPRS 2000). Ez utóbbi érték (71,1%) szignifikánsan magasabb a 2000 áprilisában Izraelben mértnél (47,7%). Izraelben 1994 óta készítenek olyan közvélemény kutatási felméréseket, amelyek minden hónapban párhuzamosan mérik az oslói békefolyamat (*Oslo Peace Index*), illetve az Izrael és szomszédai közötti általános béke szükségességével és lehetőségeivel kapcsolatos véleményeket (*General Peace Index*). A teljes időszakot vizsgálva az általános index 10-15 százalékponttal mindig magasabb volt, mint az oslói folyamat támogatottságát mérő index. Ez utóbbi 1994 és 2000. januárja között 40 százalék és 57 százalék közötti támogatottságot mutatott (a teljes támogatottság 100%); 2000. januárjától (50%) októberig (39,8%) folyamatosan csökkent értéke. A 2001-2002 év mélypontja után (amikor volt olyan hónap, hogy az Oslo Peace Index 30 százalék alatt volt), ha nem is egyenletesen, de fokozatosan

elutasításának okai, de azon eszközök is eltérnek, amelyekkel a központi (törvényhozó, végrehajtó, bírói) hatalmat gyakorló (közakaratot kifejező) izraeli és palesztín intézmények képesek, illetve hajlandók fellépni a hivatalosan vállalt békefolyamat mindenkori ellenzőivel szemben.

Izraelben a társadalom kb. egyharmada ellenezte kifejezetten az oslói folyamatot, de az arányos képviselő elvére épülő választási rendszer, a parlamentbe való nagyon alacsony bekerülési küszöb (1992-2003: 1,5%, 2003 óta 2%), a törvényhozásban lévő közel tíz párt, az egymást váltó különböző, de mindig koalíciós kormányok mozgásteret a koalíció egyben tartása miatt rendkívül szűk.⁹⁶ Ez utóbbi a kis, vallásos (ortodox, ultraortodox) pártokon múlik, amelyek nemhogy a palesztín állam, de lényegében Izrael – mint állam – elismerését is vitatják (Gazdik 2003; Rostoványi 2006: 249-285). Palesztín oldalon a Fatah „káderpolitikája”, korrupciós ügyei, a PFSZ vezetőinek egyes vélemények szerint a palesztín ügyet eláruló politikája, 2004-ig Arafat kizárólagos, sok esetben egyszemélyi vezetése mind hozzájárultak ahhoz, hogy a társadalom egy része elforduljon az őt képviselőktől, és egyre nagyobb bizalmat szavazzon a legalábbis szellemi, vallási alternatívát kínáló Hamásznak, más kisebb mozgalmaknak és félkatonai csoportoknak (3. és 5.5. fejezetek).

Státuszkérdések. A fenti szempontok mellett az oslói folyamat kudarcában szerepet játszott a végleges megállapodás lényegi elemeiben való megegyezés objektív nehézsége is (Rostoványi 2006: 330-361). A legneuralgikusabb (státusz)kérdések – Jeruzsálem megosztása vagy egysége, menekültek (és/vagy leszármazottaik) eredeti otthonukba való

emelkedni kezdett. Értéke 2005 novemberében (42,9%) a legmagasabb volt 2000 óta (TAU/TSC 1994-2005). Közös – mindkét társadalomban azonos kérdéseket, azonos módszerrel vizsgáló – közvélemény-kutatásokat készített a JMCC és a TAU/TSC, illetve a HUJI/Truman és a PCPRS.

⁹⁶ Az adott időszakban kormányfő: Jichak Rabin (1992-1995), illetve halálát követően Simon Peresz (Munkapárt) (1995-1996); Benjamin Netanjahu (Likud) (1996-1999); Ehud Barak (Munkapárt) (1999-2001); Ariel Saron (Likud). (2001-2003-2003-2006). Az izraeli politikai pártok békefolyamattal kapcsolatos politikájáról lásd Peretz, Don és Doron, Gideon (1997): *The Government and Politics of Israel*. Boulder Westview Press; Hazan, Reuven Y. (1998): *The Labor Party and the Peace Process: Partisan Disintegration Amid Political Cohesion*. Jerusalem: HUJI, The Leonard Davis Institute; Sprinzak, Ehud (1998): *The Israeli Right and the Peace Process, 1992-1996*. Jerusalem: HUJI, The Leonard Davis Institute; Gazdik Gyula (2003): *Az izraeli pártrendszer fejlődésének főbb jellemzői*. Külügyi Szemle, 2003 (1): 3-33; Barari, Hassan A.: (2004): *Israeli Politics and the Middle East Peace Process, 1988-2002*. New York: Routledge-Curzon. Az izraeli közvélemény békefolyamattal kapcsolatos attitűdjének változásairól: Yuchtmar-Ya'ar (2002: 83-91): „The Oslo Process and the Jewish Public Opinion in Israel,” in Ginat, Joseph – Perkins, Edward, J. – Corr, Edwin G. (eds): *The Middle East Peace Process. Vision vs Reality*. University of Oklahoma Press.

visszatérési joga; zsidó telepek,⁹⁷ illetve ezzel összefüggésben a végleges határok⁹⁸ – rendezhetőségének nincs sok köze sem az igazságos rendezhetőséghez, sem a racionális osztozkodáshoz. Mindkét félnek olyan jogos igényei vannak⁹⁹, amelyeket igazságosan azért nem lehet rendezni, mert lehetetlen definiálni, hogy mi az – egyetlen vagy közös – igazság. Ezt bizonyítja a Camp David-i diplomáciai kudarc (2000) is, amelynek bár sokféle, napjainkra már rendszerbe foglalt értelmezése létezik (Maddy-Weizman és Shamir 2005) kizárólagosan nem magyarázhatja az oslói folyamat sikertelenségét.

Az oslói folyamat ironiája politikai értelemben talán abban rejlik, hogy az Izrael és a PFSZ között elért – a palesztín önrendelkezési jogot elismerő – megállapodás gyakorlatilag továbbra is lehetővé tette a konfliktus palesztín perspektívájának figyelmen kívül hagyását. Európában és Amerikában egyaránt olyan természetesnek tekintették, hogy a békefolyamat jó úton halad, hogy kevés figyelmet szenteltek mindazon politikai, társadalmi fejleménynek, amelyek a gyakorlatban fokozatosan aláásták a végső cél, a palesztín állam realizálásának elérését (Christison 1999: 278).

⁹⁷ A megszállt területeken 1967 óta létesítenek zsidó telepeket (nagyságuk néhány főből álló *outpostok*tól több tízezer fős településekig, pl. Ma'ale Adumim, Ariel, Gus Etzion terjed; ez utóbbi az a három település, amelyet Izrael a Nyugati Partról való végleges kivonulás esetén megtartana). A telepések száma különösen az 1990-es években nőtt, számuk (Kelet-Jeruzsálem környékével együtt) a közel 200 ezerről megduplázódott. Felszámolásuk a Gázai-övezetben 2005 szeptemberében megtörtént anélkül azonban, hogy elvi szinten egyeztettek volna a palesztín féllel (a gyakorlati végrehajtást nem lehetett egyoldalúan elbonyolítani). A Nyugati parti telepek felszámolása jelenleg van napirenden, nagy valószínűség szerint a három nagyobb „telep” Izrael területéhez való csatolása lesz az az „áldozat”, amelyet más-más szemszögből, de mind a Nagy-Izrael álom álmodóinak, mind a brit mandátum 22 százalékan létrehozandó palesztín államban gondolkodóknak meg kell hozni.

⁹⁸ A végleges határok kérdése nem csupán az elválasztó fal (kerítés), a három nagyobb telep (város) sorsának, illetve Kelet-Jeruzsálem körüli gyűrű végleges kiépítésének (ún. E-1 terv) függvénye, de Izrael (az 1967-ben által először felvázolt Allon-terv értelmében) a Jordán völgyét is meg kívánja tartani (tehát egy olyan palesztín állam jönne létre, amelyet minden oldalról Izrael határol, keleti irányban nincs közvetlen kapcsolata Jordániával; a Gázai-övezetben Egyiptom felé van).

⁹⁹ Ezek részletes ismertetésére nincs lehetőség kitérni, de a leírtakból a főbb nézetkülönbségek kiolvashatóak. A jogos igények (elsőként való) mindkét oldalon való létezésének elismerése a svéd diplomata, Folke Bernadotte (az ENSZ első közel-keleti megbízottjának) nevéhez fűződik (1948) (Bibó 1990). Meggyilkolását követően (Jeruzsálem, 1948. szept.) utódja, Ralph Bunce részesült tevékenységéért Nobel-díjban. Napjainkra megkerülhetetlen a kérdés, hogy Izraelnek kötelessége-e „visszaadni” a megszállt területeket, illetve a palesztínoknak van-e joga ahhoz a „22 százalékhoz”, amelyet az 1949/1967-es határok értelmében a nemzetközi közösség a palesztín állam alapjául ismer el. A *de jure* összefüggéseken túl ugyanis 1967 (és 1993) után – a zsidó telepek következtében – megváltozott (meg tudott változni) annyira a területek egyes részeinek etnikai összetétele (*facts on the ground*), hogy az eredeti állapot helyreállítása éppúgy áldozatokat követel, mint a jelenlegi helyzet fenntartása.

2.2. Az Izrael és PH közötti gazdasági integráció sajátosságai

Az oslói megállapodások – megfelelően az új politikai realitásoknak – kijelölt határok nélkül, mégis önálló gazdasági entitást hoztak létre a megszállt palesztín területeken.¹⁰⁰ A Palesztín Hatóság – pontosabban a Nyugati Part és a Gázai-övezet PH részére fokozatosan átadott területe és lakossága – 1995. január 1-től kezdve *de jure* is az Izraellel évtizedek óta fennálló gazdasági unió részévé lett. A két entitás közötti gazdasági kapcsolatokat szabályozó *párizsi jegyzőkönyv* (PP 1994) eredetileg az *elvi nyilatkozat* végrehajtásáról rendelkező, a Palesztín Hatóságot (is) létrehozó Gáza-Jerikó egyezmény melléklete volt.¹⁰¹ Tekintettel arra, hogy nem gyökeresen új helyzetet teremtett, csupán a korábban meglévőt helyezte jogi alapokra,¹⁰² elsőként az 1967-1994 között létező gazdasági kapcsolatokat, majd az 1994 után bekövetkező változások ismertetése következik.

¹⁰⁰ A palesztín gazdaság – 1967 előtti, 1967-1994 közötti és az 1994 óta eltelt időben realizálódó – helyzetéről, fejlődéséről lásd az alábbi munkákat: (1) *1948 előtti időszak*: Cohen, Amnon (1985): *Palestine in the Eighteenth Century*. Jeruzsálem: Héber Egyetem (HUJI); Owen, Roger (1982): *Studies in the Economic and Social History of Palestine in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. London: MacMillan; Metzer, Jacob (1998, 2002): *The Divided Economy of Mandatory Palestine*. Cambridge: Cambridge University Press (2) *1948 után*: Gharabieh, Fawzi (1985): *The Economics of the West Bank and Gaza Strip*. Boulder: Westview Press; Abdallah, Samir (1990a): „The effects of Israeli Occupation on the Economy of the West Bank and Gaza,” in Denters – Klijn (1990); Awartani, Hisham (1990): „The Palestinian Economy Under Occupation” in Denters – Klijn (1990); Kleiman, Ephraim (1990): „The Economic Interdependence of the West Bank, the Gaza Strip and Israel,” in Denters – Klijn (1990); Arnon, Arnie et al (1997): *The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation*. New York: Brill; Roy, Sara (1998): *The Palestinian Economy and the Oslo Process. Decline and Fragmentation*. The Emirates Center for Strategic Studies and Research; Diwan, Isaac és Shaban, Radwan (1999): *Development Under Adversity?* Washington: Világbank; al-Kawaz, A., ed (1999): *New Economic Developments and their Impact on Arab Economics*. Safat: The Arab Planning Institute, illetve ennek 22. (Abdallah, Samir: *The Impact of Peace Process in the Development of the Palestinian Economy*) és 23. (Abdel-Alim, Taha: *The Political Economy of Middle East Settlement*) fejezetei; Owen, Roger – Pamuk, Sevket (1999): *A History of the Middle East Economics in the Twentieth Century*. Cambridge: Harvard University Press; Cobham, David – Kanafani, Na'um. (2004): *The Economics of Palestine*. London: Routledge

¹⁰¹ Hivatalos neve *Protocol on Economic Relations Between the Government of the State of Israel and the P.L.O. Representing the Palestinian People*; Párizsban írták alá 1994. április 29-én.

¹⁰² A Palesztín Hatóság lényegében az izraeli adminisztráció idején is meglévő alapokra (egészségügy, oktatás, szociális ellátás) épült, amelyet a korábbiakban (legalábbis végrehajtás szintjén) is nagyrészt palesztínnak működtettek. Ami hiányzott, az az önálló fiskális, monetáris rendszer volt. Az előbbi létrehozták a párizsi protokollal. Ami a monetáris rendszert illeti, azt a Palesztín Monetáris Hatóság formájában szintén, bár önálló valuta hiányában nem túl széles mozgástérrel rendelkezik. Miután a megszállt területek pénzügyi, pénzügytechnikai folyamatai (adózás, kincstári nyilvántartások, elszámolások, pénzáramlások nyilvántartása, költségvetés készítése, közalkalmazottak bérszámfejtése, pénzügyi-számviteli ellenőrzési mechanizmusok) 1993 előtt teljesen izraeli irányítás alatt álltak, az alakuló PH-nak komoly technikai hátránnyal (szaktudás, technikai-infrastrukturális adottságok hiánya) kellett szembenézni egyéb tevékenységeinek, funkcióinak ellátása során is (Abed 1994).

Háttér (1967-1994)

A harmadik arab-izraeli háborút követően a palesztín lakosság közvetlenül az izraeli nemzetgazdaság alanya volt, saját szuverén (jogi, gazdasági, politikai) intézményrendszer nélkül. Az izraeli megszállás alapvetően három jelentős következménnyel járt a Nyugati Part és a Gázai-övezet vonatkozásában: (a) a palesztín gazdaságot szabályozó új eszközök, intézkedések kerültek bevezetésre, (b) a palesztín piacot megnyitották izraeli termékek és cégek előtt, illetve (c) a területek az ún. „open-bridges” politikával Jordánián keresztül kapcsolódhattak az arab világhoz. Az izraeli gazdasági eszközök magukban foglalták (a1) a palesztín gazdaság növekedési forrásainak/lehetőségeinek csökkentését, (a2) a palesztín befektetések alakulásának kontrollját, (a3) a külső kereskedelem ellenőrzését, (a4) a meglévő palesztín gazdasági infrastruktúra figyelmen kívül hagyását, (a5) illetve rendkívüli adók kivetését. Az izraeli hatóságok a Nyugati Part és a Gázai-övezet területének kb. 52 százalékát sajátították ki katonai rendeletek (Benvenisti 1986) révén jellemzően izraeli állami tulajdonba vétellel, elkobzással, lezárással, illetve esetenként hamisított adásvétellel (Abdallah 1990a: 37-53).

A két gazdaság között lényegében egy „nem teljes, kényszerített gazdasági integráció” létezett, ami – a politikai érdekellentétek ellenére – a terület összefüggő alakját, hagyományos gazdasági-kereskedelmi kapcsolatait, illetve összesen csupán kb. 27 ezer km² nagyságú területét tekintve viszonylag logikus. A gazdasági unió két jelenségben, az egyoldalú munkaerő-áramlás, illetve az aszimmetrikus bilaterális kereskedelem terén nyilvánult meg. A kényszer és a tudatos izraeli gazdaságfejlesztési stratégia hiánya ellenére a palesztín területek egy főre jutó GDP-ben mért gazdasági fejlődése látványos volt – és annak köszönhető, hogy szemben a korábbi egyiptomi, jordániai fennhatósággal az izraeli gazdaság minden adottságában fejlettebb volt. Az izraeli statisztikai hivatal (ICBS) adatai szerint az alábbiak szerint alakultak a palesztín területek főbb gazdasági mutatói:

3. Táblázat - A palesztín gazdasági teljesítményt meghatározó fontosabb mutatók (1968-1993)

	nominál GDP növekedés (%, éves átlag)	Népszaporulat (%, éves átlag)	Izrael területén foglalkoztatott palesztín munkaerő (%, a összes palesztín foglalkoztatott arányában)	„Külföldről” beáramló tényezőjövdelem (GDP százalékban)
Nyugati Part (Kelet-Jeruzsálem nélkül)				
1968-1972	22,8	2	21 (csak 1970-72)	20
1973-1979	5,5	1,8	30	32
1980-1987	5	2,4	32	28
1989-1993	9	4,3	31	30
Gázai-övezet				
1968-1972	21,3	2,1	17 (csak 1970-72)	9
1973-1979	8,4	2,1	37	28
1980-1987	5,4	3	45	57
1989-1993	7,3	5,2	34	46

forrás: ICBS alapján (Arnon és Weinblatt 2001, 294)

[ICBS, *National Accounts of Judea, Samaria and the Gaza Area 1968-1993*]

A nagy fejlettségbeli eltérésből adódóan a palesztín területek az 1967-től az 1980-as évek közepéig (szükségszerűen) gyorsabb növekedési ütemet produkáltak, mint az izraeli gazdaság¹⁰³ (Kleiman 1994; Einhorn 1997). A látványos növekedése¹⁰⁴ ellenére a két entitás közötti aszimmetria¹⁰⁵ szinte minden tekintetben egészségtelen (egyoldalú) gazdasági függőséget okozott. Bár a *de facto* gazdasági unió lényegében a munkaerő

¹⁰³ Izrael gazdasági fejlődéséről bővebben: Patinkin, Don (1960): *The Israeli Economy. The First Decade*. Falk Project for Economic Research for Israel, Jeruzsálem: Jerusalem Post Press; Kimmerling, Baruch (1983): *Zionism and Economy*. Cambridge (MA): Schenkman Publishing; Aharoni, Yair (1991): *The Israeli Economy. Dreams and Realities*. London: Routledge; Rivlin, Paul (1992): *The Israeli Economy*. Boulder: Westview Press; Razin, Assef – Sadhka, Ephraim (1993): *The Economy of Modern Israel*. University of Chicago Press; Plessner, Nakir (1994): *The Political Economy of Israel: from Ideology to Stagnation*. New York: State University of New York Press, Albany; Nitzhan, Jonathan – Bizhler, Simshon (2002): *The Global Political Economy of Israel*. London: Pluto Press; Carmel, Yoram, S. – Applbaum, Kalman (2004): *Consumption and Market Society in Israel*. Oxford: Berg

¹⁰⁴ Reálértelemben kevésbé látványosak, legalábbis palesztín számítások szerint 1967-87 között a Nyugati Part GDP-je reálértékben 119,5 százalékkal, a Gázai-övezetben 86,4 százalékkal nőtt. Ugyanebben az időszakban a jordániai gazdaság (szintén reálértékben) több mint másfélszeresére nőtt (Abdallah 1990a). Mivel a Nyugati Part 1949-1967 között Jordánia gazdaságpolitikáján belül – éppúgy mint a Gázai-övezet Egyiptom fennhatósága alatt – elhanyagolt terület volt (Einhorn 1997), kérdéses, hogy ez utóbbi mennyire reális viszonyítási alap.

¹⁰⁵ Az Izraelben palesztínok számára elérhető és a megszállt területeken palesztín munkások által realizálható jövedelem aránya 1968-ban még 2:1, 1972-re (egészen 1987-ig) már 1,2:1 (Arnon és Weinblatt 2001: 292). Az oslói folyamat kezdetén az Izraelben (izraeliek által) és a megszállt területeken realizálható palesztín egy főre jutó jövedelem aránya 6:1-hez volt. Figyelembe véve az eltérő népszaporulatot, illetve a technológiai különbségeket az 1990-es évek elején kb. harminc évre becsülték, hogy az említett jövedelem-különbség kétharmada eltűnjön (Fischer 1994b: 54).

korlátlan áramlását tette lehetővé, az értelem szerint csak egy irányban működött.¹⁰⁶ A kereskedelmi kapcsolatok szintén Izrael érdekeinek megfelelően alakultak.¹⁰⁷ A palesztín áruk (izraeli, jordániai, egyiptomi) piacra jutási lehetőségei más-más okokból, de erősen korlátozottá váltak. Az áruforgalom alakulása komoly strukturális kereskedelmi deficitet eredményezett a palesztín gazdaságban. Ennek nem csupán az áruforgalmat és a tőkeáramlást – mint másik termelési tényezőt – korlátozó politikailag motivált izraeli intézkedések adják a magyarázatát, de lényegében a kis távolságok által indokolt gazdasági, hatékonysági szempontok is. Gyakorlatilag egyszerűbb volt a munkaerőt utaztatni, mint tőkeberuházásokat eszközölve a palesztín területeket fejleszteni. Ettől függetlenül az első intifáda kitöréséig az izraeli politika célja a palesztín gazdasági fejlődés lassítása volt (Arnon és Weinblatt 2001: 293).¹⁰⁸ A palesztín területek – elsősorban a Gázai-övezet – és Izrael politikai-gazdasági kapcsolatait vizsgálva Sara Roy, a Harvard Egyetem kutatója egyenesen vissza-fejlesztésként (*de-development*) értelmezi az izraeli gazdaságpolitika céljait – az 1993 előtti időszakot tekintve éppúgy, mint az azóta eltelt időt.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Az 1970-80-as években a gázai munkaerő állomány 40 százaléka, a Nyugati Partnak kb. 30 százaléka dolgozott Izraelben. Hazautalásaik a palesztín GDP legalább egyharmadát jelentették (Arnon és Weinblatt 2001: 292.) Az izraeli gazdaságban (döntően építőiparban, kisebb mértékben szolgáltató szektorban) játszott szerepük különösebben nem volt jelentős, maximum az Izrael területén foglalkoztatottak 7 százalékát tették ki (Kleiman 1998a: 349).

¹⁰⁷ Egyes szerzők Izrael szempontjából károsnak tartják, hogy az olcsó és nagy tömegben rendelkezésre álló munkaerő nem ösztönözte kellő időben az izraeli technológiai fejlesztéseket, befektetéseket (Nitzan és Bichler 2002: 120-122).

¹⁰⁸ Az 1980-as években – megelőzendő a palesztín elégedetlenséget – az izraeli kormány részére készültek olyan jelentések, amelyek változásokat sürgettek a területek gazdasági fejlesztésére nézve. Shlomo Gazit, a területek izraeli katonai adminisztrációját koordináló első vezető írásának (*The Carrot and the Stick: Israel's Policy in Judea and Samaria 1967-68*, kiadó: B'nai B'rith, Washington DC 1995) héber nyelvű eredetijében felhívja a figyelmet a várható következményekre: Izrael nem lesz képes hosszú távon boldogulni a többségi palesztínai arab lakossággal, és elkerülhetetlen lesz radikális fejleményekkel szembenézni, amely akár tömeges tüntetésekből is megnyilvánulhat. Ebből következően az izraeli kormánynak előbb-utóbb nehéz és fájdalmas döntést kell hoznia, választani a tágabb arab világgal való katonai konfrontáció, illetve az izraeli lakosságon belül kialakuló olyan belső konfliktus kialakulása között, amelyhez képest „gyerekjáték” volt a Sínai-félszigeten lévő Jamit település felszámolása (1982) (idézi Swirski 2005). Szintén említhető Meron Benvenisti *The West Bank Data Projekt* c. a területek helyzetét vizsgáló négykötetes összefoglalója, illetve az intifáda (1987-1991) okait vizsgáló Sadan-bizottság javaslatai, fejlesztési tervei (1989; 1991). Ezen felmérések és következtetések az oslói folyamat során az izraeli fél tárgyalási pozícióit erősítették a hasonló előtanulmányokkal vélhetően nem rendelkező palesztín féllel szemben (Arnon és Weinblatt 2001: 295., Kleiman 2006-2007). Bár arab, palesztín közgazdászoknak is jelentek meg írásai a területek sorsával, jövőjére vonatkozó elképzelésekkel kapcsolatban, a PFSZ-nek még az 1990-es évek folyamán – illetve 1994-től a PH-nak – sem sikerült koherens, stratégiai-politikai célok szerint rendezett (gazdasági) fejlesztési terveket kidolgozni.

¹⁰⁹ Ebben a témában több tanulmánya, könyve jelent meg, többek között *The Gaza Strip. The Political Economy of De-Development* (Institute for Palestine Studies, Washington, 1995; 2001); *De-Development Revisited: Palestinian Economy and Society since Oslo* (Journal of Palestine Studies 28 (3): 64-82), stb.

Változások 1994-1995-től

A Palesztín Hatóság és Izrael közötti gazdasági kapcsolatokat szabályozó megállapodás¹¹⁰ kidolgozói tisztában voltak azzal, hogy a gazdasági kérdések a politikai megegyezés alárendeltjei (Arnon és Weinblatt 2001: 296).¹¹¹ Az oslói folyamat során ugyan létrehozták a megfelelő, önálló palesztín „nemzetgazdaság” alapintézményeit – kormányt, megfelelő minisztériumokat, a nemzeti bank szerepét betöltő monetáris hatóságot (*Palestinian Monetary Authority*, PMA), lehetővé tették más (nem csak izraeli) bankok működését, stb. – de fejlődésüket a sajátos gazdasági unió és a mindenkor politikai helyzet keretek közé szorította. Az előző időszakhoz képest két komolyabb változást érdemes kiemelni. Egyrészt elviekben a palesztín áruk ugyanolyan bánásmódot élveznek az izraeli piacokon, mint az izraeliek a palesztín területeken. Másrészt, bár lényegében – de nem deklarált módon – vámunióról (gazdasági unióról) van szó, egy szabadkereskedelmi megállapodás bizonyos elemei is fellelhetők benne. Megkülönböztetett, listázott termékek (A, B1, B2) esetén a PH maga állapíthatja meg a (Jordániából, Egyiptomból, egyéb harmadik államokból származó) bizonyos, mennyiségükben korlátozott árukra vonatkozó tarifákat, vámokat (Kleiman 1994; El-Musa és El-Jaafari 1995: 20-26; Naqib 2002: 13).

Tekintettel arra, hogy viszonylag széles körű szakirodalom foglalkozik a *párizsi jegyzőkönyv* tartalmának elemzésével,¹¹² az alábbiakban elsősorban a felek ahhoz fűződő (gazdaság)politikai érdekeinek a vizsgálata következik. Miután méretében, szerkezetében,

¹¹⁰ A dokumentum tizenegy cikke a külkereskedelmi kapcsolatokra, a területekre vonatkozó monetáris és pénzügyi (fiskális) rezsimre, többek között a(z) izraelitől eltérő, illetve azzal egyező) adózási szabályokra, valamint a munkaerő és áruk áramlásának szabályozására, illetve egyéb kisebb témákra vonatkozik. Mellékletét képezi a három csoportba sorolt azon termékek kategorizálása (B, illetve A1, A2 lista), amelyek (a területek és Izrael, illetve a területek és a külvilág közötti) kereskedelmére specifikus szabályok vonatkoznak. Összhangban a párizsi protokollal az 1994 augusztusában megkötött *Early Empowerment* megállapodás(ok) értelmében a PH már 1994 őszétől – vagyis egy évvel az *átmeneti megállapodás* aláírása előtt – gyakorolt bizonyos korlátozott szuverenitást a Nyugati Part területén (EEA 1994).

¹¹¹ A *párizsi jegyzőkönyv* tartalma azért figyelemreméltó, mert a palesztín területek fejlesztésére, fejleszthetőségére fókuszáló – a térséget jól ismerő, jellemzően külföldi – kutatók, szakértők az 1990-es évek folyamán az aláírással kapcsolatos motivációkra, lehetőségekre való utalások nélkül magyarázták a területek gazdasági fejlődésének akadályát. A többség utólagos értékelése szerint a palesztín területek gazdasági fejlődésének – mint a béke realizálódásának – akadályai a(z) előre látható(?) gazdasági, politikai realitásokkal magyarázható (vö.: Roy 2002a, 2002b).

¹¹² Elmusa, Sharif – El-Jaafari, Mahmoud (1995): *Power and Trade: The Israeli-Palestinian Economic Protocol*; Kleiman, Ephraim (1998): *The Economic Provisions of the Agreement Between Israel and the PLO*; Naqib, Fadle M (1998): *Economic Relations Between Palestine and Israel During the Occupation Era and the Period of Limited Self Rule*; EC-LSE (1999): *Evaluating the Paris Protocol. Economic Relations between Israel and the Palestinian Territories*; Naqib, Fadle M. (2002): *The Economic Aspects of the Palestinian Israeli Conflict. The Collapse of the Oslo Accord*. Pontos bibliográfiai adatok a disszertáció végén.

minőségében nagyon eltér a két gazdaság, ezért a területekkel való gazdasági kapcsolatoknak szignifikáns hatása az izraeli gazdaságra nézve nincs.¹¹³ Ebből adódóan a tárgyalások során felmerült nézeteltérések a gazdasági és politikai szuverenitás egymáshoz való viszonya kapcsán éleződtek ki. A megállapodásból nem derül ki, hogy az aláíró felek hosszú távon gazdasági szeparációt vagy szorosabb integrációt szerettek volna (Kleiman 1994: 351; Einhorn 1997). A preambulumban megfogalmazott célokkal ellentétben – és egy hasonló szerződéshez képest szokatlan módon – a jegyzőkönyv nem deklarálta, hogy szabadkereskedelmi területet vagy vámuniót jelent-e az együttműködés. Miközben semmilyen mechanizmust nem létesített pl. a mezőgazdasági vagy iparpolitikák közössé tételére, a közös versenyellenes intézkedések kialakítására, kereskedelmi-, illetve gazdasági jog összehangolására, részletesen szabályozta a közlekedési balesetek esetén való együttműködést. A palesztín fél a lehető legszélesebb politikai-gazdaságpolitikai szuverenitást preferálta, Izrael inkább azt, hogy *status quo*-t megváltoztató döntéseket minél később hozzák meg (Arnon és Weinblatt 2001: 296). Az izraeli fél elutasította bármilyen, akár gazdasági tartalmú határ kijelölését is, arra hivatkozva, hogy az politikai következményekkel is járhat. Ez kifejezésre jutott a dokumentum alkalmanként következetlen terminológiájában is. (Kleiman 1994: 348). A palesztín féllel való szorosabb – az európai gazdasági integrációhoz hasonló – együttműködésre törekvést akadályozta, a felek fiskális hatóságai közötti bizalom hiánya, illetve palesztín oldal nyilvántartási, pénzügyi-számviteli folyamataival kapcsolatos kételyek is (Kleiman 1994: 355).

A gazdasági határok ki nem jelölésének két következménye biztos volt. Egyrészt a palesztínok által preferált, önálló gazdaság-, így kereskedelmi politikával is rendelkező egységekből álló szabadkereskedelmi terület (*free trade area agreement*) alternatívájával szemben (politikailag értelemben kompromisszumos megoldásként) a megállapodás inkább gazdasági (vám-, monetáris-) unióra emlékeztet. Másrészt a palesztín fél bármilyen sok jogosítvánnyal rendelkezett is a korábbi időszakhoz képest, korlátozott szuverenitásának

¹¹³ Ami az izraeli-palesztín gazdasági kapcsolatokra vonatkozó izraeli megfontolásokat illeti, lásd Kleiman 1994: 352. A területekkel való politikai-biztonságpolitikai kapcsolatnak (védelmi kiadások címén) annál inkább lehetnek Izrael gazdaságára nézve komoly következményei lásd, például: Swirski, Shlomo (2005): *The Price of Occupation. The Cost of the Occupation to Israeli Society*, ADVA; Hever, Shir (2005): *The Economy of the Occupation*. AIC. Egy viszonylag korai kiadvány a Nyugati Parton lévő izraeli telepek becsült költségéről: Dehter, Aaron (1987): *How expensive Are the West Bank Settlements?* West Bank Data Project, Jerusalem Post

sem fizikailag, sem képletesen nem tudott érvényt szerezni. Nem csupán azért, mert érdekérvényesítési lehetőségeit tekintve gyengébb adottságokkal rendelkezik, mint szerződéses partnere, hanem azért is, mert a szerződés(ek)ben nem szabályozott, de Izrael biztonságát fenyegető jelenségek – öngyilkos merényletek – hatására, illetve a szerződések betartását lehetővé tevő közös kényszerítő, illetve az újratárgyalást biztosító mechanizmusok¹¹⁴ hiányában – korlátozott alkalmazása mellett – Izrael egyoldalú, önkényes intézkedéseket fogantatosított.

Sokak szerint az oslói folyamat kudarcának, legalábbis a palesztín területek (külföldi segélyek és egyéb források, egészséges tőkeáramlások ellenére is) romló gazdasági helyzetének egyik fő magyarázata ebben, a gazdasági protokoll által meghatározott – a gazdaság, különösen a magánszektor fejlődését gátló – mozgástérben keresendő (Elmusa et al 1995; Roy 1999; Arnon és Weinblatt 2001; Hilal és Khan 2004). A gazdaságpolitikai irányokat kijelölő kormány szempontjából kritikus jelentőségű volt a szerződéses partnere – Izrael – mint „ügynök” által különféle jogcímen beszedett (költségvetési) bevételhez való hozzájárulás. A problémát nem csupán azt jelentette, hogy Izrael politikai eszközként használhatta az általa beszedett adóbevételeket, amennyiben azokat politikai, biztonsági okokból tetszőlegesen visszatartotta. Miután e bevételek a palesztín költségvetési bevétel viszonylag nagy hányadát – az 1995-2005 közötti években minimum 39, maximum 60-70 százalékát – tették ki, illetve mert a nemzetközi segélyek felett a PH nem rendelkezett stratégiai befolyással, a költségvetési stabilitást jellemző bizonytalanság szükségszerűen erősítette a PH (PFSZ) gazdasági vezetésének járadék vadász (*rent-seeking*) magatartását (Robinson 1997: 200; Khan et al 2004; következményei kapcsán a 3. és 5.5.1. alfejezet).

¹¹⁴ A gazdasági (bár magánjogi-üzleti) tartalmú tökéletlen szerződések (*incomplete contracts*) elméletével, gazdasági következményeivel, újratárgyalhatóságával, illetve költségeivel kapcsolatban általában lásd Hart, O (1995: 23-28, 73-92): *Firms, Contracts and Financial Structure*. New York, Clanderon; a konkrét példát illetően Arnon – Weinblatt (2001): *Sovereignty and Economic Development, The case of Israel and Palestine*, illetve Arnon – Spivak – Sussman (1998): *Incomplete Contracts, the Port in Gaza and the Case for Economic Sovereignty*. Amellett, hogy a szerződésben nem szabályozott (és nem gazdasági tartalmú) helyzetek, jelenségek kezelésének a mechanizmusát (a felmerülő gazdasági kérdések megvitatására is létezik egy izraeli-palesztín ún. *Joint Economic Committee*) minden esetben nem használták ki (Watson 2000), a szabadkereskedelmi terület hatékony, működéséhez szükséges bizalom, többek között a palesztín fél adminisztrációs gyakorlatával (elszámolások- nyilvántartások pontossága, stb) kapcsolatban is kételyek merültek fel (Kleiman 1994: 355).

Ami a költségvetési bevételeket is befolyásoló reálgazdasági folyamatokat illeti, a *párizsi protokollban* nem rendezett jelenség volt a „nem definiált belső határokon” keresztül – továbbra is – zajló feketekereskedelem (Elmusa és El-Jaafari 1995: 24-28). A PH által kiszabott importvám ugyanis egyszerűen kikerülhető (volt), ha a PH területére érkező árut a palesztín kereskedővel kapcsolatban álló izraeli partner importálta. A papíron Izrael területére érkező árut akadálytalanul – és a szállítmány könyvelése, az importvám befizetése nélkül – lehet(ett) eljuttatni palesztín piacokra.¹¹⁵ E gyakorlat a palesztín gazdaságon belül éppúgy hozzájárult a verseny és az árak torzulásához, mint izraeli-palesztín relációban (Einhorn 1997).

A következményektől függetlenül, ahogy a többi dokumentum, úgy a *párizsi jegyzőkönyv* aláírására sem kényszerítette semmi a PFSZ-t. A palesztín fél komoly dilemmával nézett szembe: minél nagyobb a kereskedelempolitika terén érvényesülő autonómiája, annál szűkebbek lesznek a lehetőségei az izraeli munkaerőpiacon való megjelenésnek. A palesztín (gazdasági, politikai) szuverenitást szorgalmazó politikusok, kutatók, tanácsadók részéről megfogalmazott félelem volt az is, hogy az addigi izraeli katonai jelenlétet gazdasági dominancia váltja fel (Kleiman 1994: 350-351; Abdullah – Woodcraft 1999: 3-5; Leslau 2006). Szélsőségesebb megfogalmazásban az Izraellel legalizált gazdasági együttműködést egyszerűen a „megszállás privatizációjaként” értelmezték (Lagerquist 2003a, 2003b), amelynek hasznából (*dividend of peace*)¹¹⁶ izraeli és palesztín magán gazdasági szereplők (*peace profitters*) részesültek és nem a két társadalom (Samuels 2005).

Ennek veszélyeire hívta fel a figyelmet már 1994-ben Shlomo Avineri is, aki szerint a palesztín nemzet-, és államépítés csak minimális izraeli jelenléttel és részvétellel lehet sikeres, amennyiben mind a gazdaság, mint a társadalom építésében az arab államoknak

¹¹⁵ A palesztín pénzügyminisztérium becslései szerint a nem-regisztrált kereskedelem a regisztráltnak mintegy 20 százalékát jelentette az 1990-es években (Passia 2002: 11)

¹¹⁶ A „békeosztalék” eredeti jelentése szerint a katonai-védelmi kiadások csökkentése révén gazdaságba befektethető extra források hozamára utal. Miközben 1989-94 között világviszonylatban az aggregált védelmi kiadások 200 milliárd dollárral (23 százalékkal) csökkentek, a segélyek csupán 1 milliárd dollárral nőttek (idézi Stokke 2005: 48). A fogalmat egy stockholmi konferencián (*Common Responsibility in the 1990s. The Stockholm Initiative on Global Security and Governance*, 1991. április 22.) találták ki, ahol a résztvevő vezető politikusok arra tettek javaslatot, hogy a fejlett államok a megtakarított összeg egy részét nemzetközi együttműködésbe, globális problémák megoldásába fektetik, miközben a fejlődő államok kormányai szociális kiadások javára csökkentik fegyveres ereik létszámát és felszereltségét. A UNDP később (1994) felkarolta az ötletet (Stokke 2005: 48).

kell meghagyni az elsőbbséget. Nem csupán Izrael részvételének biztonsági együttműködésre való korlátozását, de általában a fejlett nyugati (amerikai, európai) államok kimaradását szorgalmazta – bár azt nem mondta meg, hogyan (Kleiman 2006). Érvelése szerint a Nyugattal szemben fennálló hagyományos arab ellenérzések további politikai feszültségeket generálhatnak, amennyiben bármi oknál fogva eredménytelen lesz az „idegen” beavatkozás (Avineri 1994). Tíz évvel később a palesztín területek fejlesztéséről írt könyvében (*The Myth of Palestinian Development*) Avineritől függetlenül (de legalábbis nem hivatkozva) hasonló következtetésre jutott a palesztín területek fejlesztésében a kezdetektől – a palesztín, arab forrásokat mozgósító Welfare Association révén az 1980-as évek elejétől – részt vevő Khalil Nakhleh is (2004: 42-94). Ezen korabeli figyelmeztetések és későbbi vádak (kritikák) ellenére az izraeli gazdasághoz való tartozás fenntartása 1992-1993-ban szinte egyetlen (racionális) opciónak tűnt a PFSZ számára. A virtuális egységet alkotó palesztín gazdaságot érzékenyen érintő első intifáda, a palesztín vendégmunkások tízezreinek Kuvaitból történő kiutasítása, a PFSZ kasszájának kiürülése (Sayigh 1999: 656-67) – és nem utolsósorban a nyugaton töltött évek során gyűjtött tapasztalatok – döntőnek bizonyultak az *elvi nyilatkozat*, illetve az Izraellel és a Nyugattal való együttműködés választása szempontjából. Végző soron a palesztín fél az egymással ellentmondásban álló politikai szuverenitás és az Izrael társaságában ígéretesebbnek kinéző gazdasági fejlődés közül az utóbbi választotta (Arnon és Weinblatt 2001: 296).¹¹⁷

Következmények

Ami a két entitás közötti gazdasági kapcsolatok alakulását illeti, azok végül fokozatosan távolodni kezdtek. Ennek okai éppúgy keresendők a bizonytalan (és bizalmatlan) politikai, biztonsági helyzetben, mint a palesztín gazdaságot, társadalmat fejleszteni kész külső szereplők bátorításában is (Kleiman 2006: 2-3).

¹¹⁷ A gazdasági és politikai szuverenitás elválaszthatóságára vonatkozó korabeli elképzelésekről pl. Fischer 1994a: 53-54

4. Táblázat - A palesztín gazdasági teljesítményt meghatározó fontosabb mutatók (1990-2005)

	Reál GDP növekedés (%, éves átlag)	Népszaporulat (%, éves átlag)	Izrael területén foglalkoztatott palesztín munkaerő (%, a összes palesztín foglalkoztatott arányában)	„Külföldről” beáramló tényezőjövedelem (GDP százalékban)
	Nyugati Part (Kelet-Jeruzsálem nélkül) és Gázai-övezet			
1990-1993	1,3	4,4		
1994-1999	3	7,7	16,4	17,6
2000-2002	-7,9	4,0	11,4	16,6
2003-2005	8	3,6	7,1	

Forrás: Világbank 2006: 2 és IMF 2003: 23.

Az előző évtizedekkel összehasonlítva az utolsó két oszlop egyértelműen távolodó izraeli-palesztín gazdasági kapcsolatokat tükröz. Ennek egyik oka, hogy az izraeli érdekeltségek – így közvetve a PFSZ/Fatah – PH (vagyis a palesztín politikai-gazdasági elit) érdekei – ellen az 1990-es évek folyamán elkövetett támadások olyan fokozatos, de önkényes izraeli intézkedések bevezetését eredményezték, amelyek következtében az Izraelben palesztín munkások által megkeresett jövedelem palesztín GDP-hez viszonyított aránya a korábbi 30 százalékról (1970-80-as évek) 10 százalék alá (1996) esett (Arnon és Weinblatt 2001: 298). Bár ez az arány 1996-1999 között ismét növekedésnek indult (1999-ben 20,8%), a korábbiakban létező nagyságrendet nem sikerült ismét elérnie.

Bár hivatalosan továbbra is érvényben vannak az oslói megállapodások – köztük a két entitás gazdasági kapcsolatait szabályozó párizsi jegyzőkönyv is – az utóbbi évek izraeli unilaterális politizálása gazdasági vonatkozásokban is következményekkel jár. Az izraeli biztonsági jellegű intézkedések palesztín gazdaságra gyakorolt egyéb hatásai mellett, kimondottan gazdasági irányelvek, szabályok, akadályok is léteznek a két entitás közötti kapcsolatok lazítása céljából (IMF 2001; Világbank 2007). A gázai – illetve tervként megfogalmazott, jelenleg háttérbe szorított Nyugati parti – elszakadás (*disengagement*, *hafrada*) nem csupán területi, de gazdasági értelemben is következményekkel jár, amennyiben az izraeli kormány célul tűzte ki, hogy 2008-ra nullára csökkentik a palesztín területekről Izraelbe átjáró, ott engedéllyel munkát vállalók számát. E munkaerő távolkeleti, közép-európai vendégmunkásokkal való helyettesítése mára bevett gyakorlattá vált, és úgy tűnik, a folyamat visszafordíthatatlan.

2.3. Az oslói folyamat gazdasági, társadalmi velejárói palesztín oldalon¹¹⁸

A közszolgáltatások fragmentált területi és népességi bázisa

Részen a „történelmi” előzmények, részben az oslói megállapodások rendelkezései miatt világosan elválik egymástól az a három, illetve négy csatorna, szociális ellátórendszer (a továbbiakban intézményrendszer), amelyek bázisán a palesztín lakosság ellátása, illetve részben a területek fejlesztése zajlik. Bármiféle intézményrendszer területre, illetve lakosságra vetített tagoltságának foka (homogenitása, heterogenitása) a hatalom centralizációjának lehetősége kapcsán bír különös jelentőséggel, amely elsősorban persze a (területileg, funkcionálisan egyetlen) erőszak-monopólium kiépítése, illetve gyakorlása révén realizálható. A párhuzamosan létező ellátórendszerek(ek) egymáshoz való (kompetitív, kooperatív, konfrontatív) viszonya, hatáskörük elhatárolása, feladataik ellátásának minősége egyaránt meghatározzák az „egész” rendszer gazdasági fejlődésének, politikai konszolidációjának lehetőségeit is.

5. Táblázat - A Nyugati Part és a Gázai-övezet szociális ellátásának megoszlása, 1992

	Izraeli civil adminisztráció	UNRWA	Non-profit szervezetek	Magán (for-profit) szervezetek
Egészségügyi kiadás (USD)	43,8 millió (22%)	13,3 millió (7%)	38,9 millió (20%)	100,8 millió (51%)
Iskolai beiratkozás, diákok száma	378 371 (67%)	144 456 (26%)	42 671 (8%)	
Tanárok száma	12496 (67%)	4256 (23%)	1842 (10%)	

Forrás: Világbank 1993e: 26, 38

A fentiekből is látható, hogy a palesztín lakosság nem „egyetlen” ellátórendszerhez szokott, ennek megfelelően nem egyetlen „főhatalmat” ismer (el) politikai, hétköznapi értelemben sem. Míg a menekülttáborok vonatkozásában minden téren az UNRWA (volt és van) jogosult a táborlakók szükségleteinek ellátására, addig azon kívül mind az egészségügy, mind a közoktatás vonatkozásában létezett egyfajta munkamegosztás az izraeli (civil)

¹¹⁸ Meglehetősen nehéz egymástól megkülönböztetni okot és okozatot. Az alábbiakban bemutatott, értékelt jelenségek, folyamatok egy része magyarázható a segélyezés gyakorlatával, minőségével, más része eredményezte azt.

adminisztráció, illetve az önmagát adományok, hazautalások révén, illetve karitatív keretek között ellátó civil lakosság között.

Az Osló II. átmeneti megállapodás, vagyis a Nyugati Part A, B, C területekre való felosztása értelmében a „B” területeken megmaradt az izraeli katonai adminisztráció, a „C” területeken pedig továbbra is teljes (polgári és katonai) izraeli fennhatóság van. 1967 (illetve 1980) után az izraeli katonai (illetve civil) adminisztráció – az adószedés mellett – három fő területet (oktatás, egészségügy, szociális ügyek) látott el. Ezeket további közfunkciókkal egészítve ki 1994-től vette át a Palesztín Hatóság, gyakorlatilag hagyományos kormányzati intézményrendszer felállítása révén. A PH (PNH) az 1990-es évek közepe óta a számára fokozatosan átadott – „A” és részben „B” minősítésű – területeken felel a palesztín lakosságért. Ami a palesztín közigazgatás hatékonyságát – elismertségét – illeti, azt jól szemlélteti az izraeli adminisztrációhoz fűződő viszonya. A problémát nem csupán az jelenti, hogy a PH minden autonómiája ellenére milyen mértékben, illetve nemzetközi jogilag milyen minőségben (maradt) alárendeltje az izraeli adminisztrációnak, hanem hogy e függés az Al-Aksza intifáda kitörésével csak tovább erősödött (Parsons 2005: 298).¹¹⁹

Harmadik fő ellátórendszer – amely az előző kettővel ellentétben politikai értelemben sem területi, sem funkcionális szuverenitással nem bír – az első arab-izraeli háború óta Közel-Keleten működő UNRWA. Ezen intézmény – bár a nemzetközi közösség hozzájárulásából tartja fent magát – szervezetileg és funkcióját tekintve is önálló. Az UNRWA működése lényegében egy további párhuzamos adminisztrációt jelent, amennyiben a szervezet kizárólagosan biztosítja a regisztrált menekültek ellátását a menekülttáborok határain belül és kívül élők számára. Az UNRWA hagyományosan szociális ellátást nyújt (oktatás,

¹¹⁹ Ezt leginkább a lakosság személyazonosítási okmányai, közlekedéshez szükséges engedélyei érzékelhetik leginkább. Bár az oslói megállapodások értelmében a palesztín belügyminisztériumnak joga van két – közlekedés esetén is elfogadandó – dokumentum (a személyi igazolványnak megfelelő *bataqa hawiyya* és az útlevelet jelentő *jawaz safr*) kibocsátására, egyik sem érvényes izraeli jóváhagyás nélkül. Azok, akik a PH létrehozásakor rendelkeztek izraeli azonosítási dokumentummal, annak a sorsszámát viselik a PH által kiadott személyazonosítási okmányukban is; azok, akik 1994 után érkeztek a területekre, illetve akik először kapnak bármilyen oknál, pl. koruknál fogva „személyi igazolványt”, csak abban abban oly módon kaphatják azt meg, ha az izraeli adminisztráció előzetesen jóváhagyta azt (illetve regisztrálta annak sorsszámát). A Palesztín Hatóság által kibocsátott útlevélben ugyanezt az azonosítási számot kell feltüntetni. Elvben minden személyi igazolvány tulajdonos jogosult útlevelet igényelni, de gyakorlatban az izraeli hatóságok engedélye nélkül nem kapja meg (Parsons 2005: 298).

egészségügy), de egyúttal foglalkoztatási lehetőséget (megélhetést) is jelent számos menekült (-státusszal rendelkező lakos) számára. Emellett a Palesztín Hatóság létrehozása óta a menekültként regisztráltaknak is van lehetőségük a PH adminisztrációjában munkavállalóként részt venni (és PH-alkalmazottként is tartják számon őket).

Végül létezik az előzőeken kívül eső, de a palesztín területek egészén elérhető nem-állami szereplőkből álló ellátó rendszer. A karitatív létesítményeket – jellemzően arab, iszlám világból érkező adományokból – különböző civil szervezetek, köztük a pl. Hamász működtetik. Az ebbe a kategóriába tartozók a palesztín autonómia lakosai legrászorultabb rétegét alkotják, amelyet a nézeteikben szélsőséges szervezeteknek, pl. a Hamásznak sikerült megszólítania, elérnie.¹²⁰ A jövedelmi skála ellenkező végén elhelyezkedő palesztínok – nagyobb mértékben az egészségügy, kisebb mértékben az oktatás terén – különféle profitorientált magánszervezetek (kórházak, iskolák) szolgáltatásait veszik igénybe a PH által nyújtottakkal szemben (esetenként mellett).

6. Táblázat - A Nyugati Part és a Gázai-övezet szociális ellátásának megoszlása, 2005

	PNH	UNRWA	Non-profit és for-profit szervezetek	Összesen
kórházak	23 (29%)	1 (1%)	31+23 (69%)	78
kórházi ágyak	2614 (56%)	58 (1%)	1489+518 (43%)	4672
alapellátást nyújtó orvosi rendelők	391 (63%)	51 (8%)	187 (30%)	619
tanárok	35 013 (72%)	8477 (17%)	5184 (11%)	48674
iskolák (alap-, középfokú oktatás)	1725 (76%)	279 (12%)	272 (12%)	2276
beiratkozott diákok	757615 (70%)	254552 (24%)	66321 (6%)	1078 488

*Forrás: Ministry of Health (Health Statistics in Palestine, 2005)
Ministry of Education és PCBS alapján Passia 2007*

A fenti halmazok részben fedik egymást, tehát a palesztín lakosság objektív (pl. anyagi lehetőségek, lakóhely) és szubjektív helyzetétől, kényszerétől, preferenciáitól (pl. politikai,

¹²⁰ A legszegényebb rétegek elérése, ellátása, felemelése a fejlett(ebb) államokban is létező probléma, amelynek megoldása komoly politikai, társadalmi dilemmákat jelent.

vallási) beállítottságától függően tartozik egyik vagy másik kategóriába.¹²¹ A területeken foglalkoztatott tanárok, létesített iskolák, illetve a beiratkozott diákok számát tekintve elmondható, hogy az érintettek több, mint kétharmada a PH hatáskörébe alá tartozik (Világbank 2006b). Kevésbé egyértelmű a helyzet a (költségesebb) egészségügyi ellátás vonatkozásában, amennyiben ott a non-, illetve for-profit szervezetek meghatározó(bb) arányban elégítik ki a lakosság szükségleteit (Világbank 2006d).

A négy csatorna a palesztín területeken élő lakosság más-más rétegének, csoportjainak nyújt „szolgáltatásokat”. A nyugati donorközösség közvetlenül nem vesz részt sem a majdnem kizárólagosan helyi alkalmazottakat (ön)foglalkoztató UNRWA, sem a Hamász, sem az izraeli adminisztráció intézményrendszerének, bürokráciájának alakításában. Az izraeli adminisztráció Izrael érdekeit szolgálja, a palesztín lakossággal való érintkezése a biztonsággal kapcsolatos kérdésekre koncentrálódik. A Hamász a PFSZ, illetve a Palesztín Hatóság ellenzékeként 2006-ig nem tekintette legitimnek az autonómiát, ennek megfelelően politikai értelemben is alternatív igazodási lehetőséget kínál a lakosság általa „ellátott” rétegének. Az UNRWA hivatalosan, formálisan politikailag semleges szerepet igyekszik betölteni. Kizárólag a hatásköre alá tartozó lakosság alapvető szükségleteinek kielégítéséért felelős. Politikai értelemben a Palesztín Hatóság képviseli – testesíti meg – a területeken élő palesztín lakosságot, de távolról sem annak egészét.

Az oslói folyamat (1993-2000; 2000-2005) alakulása gazdasági aspektusból

Mivel a donor közösség céljainak megfogalmazásakor (1993) – fontos szerepet szántak a palesztín területek fejlődésének, fejlesztésének szükséges kitérni annak békefolyamat kimenetele szempontjából játszott tényleges szerepére. Elsősorban azt az összetett és ellentmondásos jelenséget szükséges megérteni, amely szerint a békefolyamatot – vagyis praktikusán a palesztínok „megbékélési szándékát” – külső gazdasági-segélyezési eszközökkel szükséges támogatni, miközben (i) a palesztín lakosság számára gazdasági helyzete – politikai, nacionalista céljai (a békefolyamat sikere) tükrében – másodlagos, ha egyáltalán releváns (Shikaki 1998); (ii) a palesztín gazdaság mutatói a második *intifáda*

¹²¹ A dolgozat nem foglalkozik az izraeli ellenőrzés alatt álló területek, illetve a Hamász által működtetett szociális háló szerepével, alakulásával. Szigorú értelemben az UNRWA sem tárgya a dolgozatnak, de miután a Palesztín Hatóság (MOP) által nyilvántartott segélyek meghatározó hányadát (1994-2006 között 25-30 százalékát) kapta (kapja), ráadásul a donorok elkötelezettsége leginkább az UNRWA esetében érvényesül (99% teljesítés/kötelezettségvállalás aránnyal), rövid vizsgálata (a megfelelő alfejezetben) elkerülhetetlen.

kitörését megelőző két-három évben éppúgy egyértelműen javultak, mint a Hamász választási győzelmét megelőző időszakban.

A palesztín területek – Palesztín (Nemzeti) Hatóság – nemzetközi összehasonlításban az alacsony-közepes jövedelmű országok csoportjába tartoznak. Az Izraellel való „kényszerített gazdasági unió” (a fentiekben részletezett 1967 és 1993 közötti időszak) következményeként viszonylag látványos egy főre jutó gazdasági növekedés jellemezte a területeket. Az előzőekben ismertetett számok azonban elfedik azt a tényt, hogy a területek közösségi szintű fejlesztése milyen mértékben volt elmaradott. Regionális összehasonlításban az oslói békefolyamat kezdetén az alábbiak szerint alakultak a fontosabb infrastrukturális mutatók:

7. Táblázat - A Nyugati Part és a Gáza-övezet infrastrukturális ellátottsága regionális összehasonlításban, 1992-1994

Ország	Népesség	Egy főre jutó jövedelem (GNI)	Energiával való ellátottság	Az elektromos hálózat vesztesége	Csatorna-rendszerbe kötött háztartások aránya	Telefonvonalak száma	Aszfaltozott utak hossza, m
	(Millió fő)	(USD)	(kW/1000 fő)	(%)	(%)	(100 főre)	(100 főre)
Egyiptom	55	650	21	14	50	4,3	59
Jordánia	3,9	1120	25	19	100	7	170
NyP és Gáza	2,4	1450	13	30	25	3,1	80
Libanon	4	2500	32	na	na	9,3	na
Szíria	13	2800	30	na	63	4,1	180
Izrael	5,1	13500	82	4	100	37,1	266
Mauritius	1,1	2700	33	14	100	9,6	190
LMICs	1152,6	1620	21,5	12,4	na	7,9	na
OECD átlag		19710	82,6	7,3	na	45,1	na

Forrás: Diwan – Shaban 1999: 7.

A vonatkozó időszakban megfigyelhető látványos egy főre jutó GNI-növekedés (2.2. alfejezet) szinte kizárólag magánbefektetésekből táplálkozott. Amíg annak GDP-hez viszonyított aránya 1969-ben csupán 7 százalék, addig 1979-ben már 30 százalék. Az éves átlagban 25 százalékos növekedés azonban nagymértékben (85 százalékban) az építőiparból – sőt, szinte kizárólag (90 százalékban) lakásépítésből – származott.¹²² A

¹²² Az első tíz év tendenciájával ellentétben az 1980-1991 közötti időszakban a magánbefektetések is kevesebb, mint 1 százalékkal nőnek éves szinten (MOPIC 1998: 49).

gazdaság növekedéséhez szükséges gépek, berendezések terén eszközölt befektetések a vonatkozó időszakban – és később is – kevesebb, mint 1 százalékkal nőttek évente; GDP-n belüli arányuk tíz év alatt 10 százalékról (1969) 5 százalékra (1979) esett vissza (MOPIC 1998: 49). Miután a külföldi magántőke befektetések, illetve egyéb külföldi források útjában adminisztratív akadályok álltak, az egy főre jutó GDP (GNI) növekedés szinte kizárólag egyetlen termelési tényező, vagyis munkajövedelemből származott – csupán mikro (vagyis háztartási) szinten adva módot bármiféle beruházásra. Ami (a beszedett adókból fedezhető) közkiadások, illetve közbefektetések alakulását illeti, azok szinte kizárólag Izrael igényeinek megfelelően, biztonsági, katonai vonatkozású létesítményekben realizálódtak. A GDP kb. 3-4 százalékát kitevő (1967-1991, éves átlag) egyéb közcélú tőkebefektetések évtizedeken keresztül stagnáltak (MOPIC 1998: 49).

Az előzmények alapján az 1990-es évek elején bőven volt közcélú befektetési lehetőség a palesztín területeken. Ezeket azonban jellemzően éppúgy nem a palesztín lakosság finanszírozta, ahogy 1993 előtt sem. A különbség csupán annyi, hogy amíg 1993 előtt az izraeli érdekek álltak a közösségi célú (funkciójú) tőkebefektetések háttérében, addig az oslóli folyamat során a donorok támogatása tette lehetővé, hogy a lakossági és vállalkozói forrásokból származó bevételeket (adókat) más célokra fordítsák.¹²³ Az alábbiakban (a, c) a palesztín gazdaság és társadalom 1993-tól való fejlődésének főbb mutatói, (b) a palesztín közszféra dilemmáinak, illetve (d) a Palesztín Hatóság költségvetési prioritásainak bemutatása következik.¹²⁴

¹²³ Ami a dátumokat illeti: az elvi nyilatkozatot 1993. szeptember 13-án írták alá, az első donortalálkozót 1993. október 1-én tartották. A Palesztín Hatóság 1994 májusában kezdte meg működését (a Gázai-övezetben és Jerikóban). Az 1994 augusztusában aláírt, dolgozat elején említett *előzetes felhatalmazási megállapodás(ok)* (EEA 1994) értelmében a Nyugati Part vonatkozásában is jutott bizonyos (gazdasági, fiskális) hatáskörökhöz, miközben a Nyugati parti tényleges hatáskörátadásra vonatkozó *átmeneti megállapodást* (Interim Agreement, Oslo II) csupán 1995. szeptember végén írták alá. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a PFSZ/PH lehetőséget – időt – sem kapott arra, hogy saját gazdasági, gazdaságpolitikai prioritásokat fogalmazzon a váratlanul előállt helyzetben. Ez akkor is tény, ha sokak szerint a kompetenciái – adminisztrációs, bürokratikus, államigazgatási folyamatok ismerete, megfelelő szakembergárda – sem voltak meg hozzá (Kleiman 1994, Abed 1994).

¹²⁴ A részletes – és alternatív (pl. PCBS, PMA) – gazdasági mutatókat tartalmazó táblázatok a mellékletek között találhatók. Az indikátorok sokfélesége annál is inkább érdekes, amennyiben az 1990-es évek fejlődését leíró mutatók az évtized folyamán rosszabbak voltak az utólag korrigált – 2000 után publikált – számoknál. Jelen alfejezet csak a lényegesebb tendenciákat kívánja kiemelni, a forrásul szolgáló nemzetközi pénzügyi szervezetek (Világbank, IMF), illetve az UNSCO, UNDP, UNCTAD kimerítően elemzik a palesztín gazdaság problémáinak belső és külső okait. Fontosabb publikációkat lásd a Bibliográfiában.

(a) *Makrogazdasági mutatók, 1993-2000 és 2000-2005.* Ami a fő tendenciákat illeti, mindkét időszakot két további egységre lehet bontani. 1993 és 1996/1997 között éppúgy határozottan romlottak a gazdaság állapotát jelző mutatók, mint 2000 őszétől 2003 elejéig. 1997/1998 és 2000 nyara, illetve 2003 eleje és 2006 év eleje között határozott javulás tapasztalható mind a gazdasági növekedés, foglalkoztatottsági mutatók terén. A kezdeti remények ellenére 1997-re a munkanélküliségi ráta 13 százalékkal magasabb, az egy főre jutó jövedelem 20 százalékkal alacsonyabb volt, mint 1993-ban. A helyi produktív szektorok fejlesztése nem élvezett prioritást (sem a PH, sem a donorok körében). A kedvezőtlen tendencia magyarázata nem csupán az 1996-os év mint politikai mélypont következményeiben keresendő, hanem abban is, hogy a magángazdaság teljesítményét befolyásoló jogi-szabályozási teendők, illetve a kereskedelmet ösztönző termelő-, és infrastrukturális beruházások háttérbe szorultak a PH intézményi felállításával, politikai szerepének kialakításával szemben. Ennek köszönhetően a magánbefektetések GDP-n belüli aránya a kezdeti (1993) 19 százalékról 1997-re 10 százalékra esett vissza (Kanaan 1998).

Az 1994-1999/2000 közötti teljes időszakban (éves átlagban) mind az összesített GDP, mind az (elkölthető jövedelmek szempontjából érdekesebb) külföldön, elsősorban Izrael területén realizált jövedelmek alakulását is tükröző GNI (GNP) nőtt (8. táblázat). A növekedés annak köszönhető, hogy a politikai értelemben vett – öngyilkos merényletekkel, telepések számának növekedésével, izraeli biztonsági intézkedésekkel mérhető – kapcsolatok 1996-os mélypontja után enyhült a felek közötti feszültség. Igaz, hogy jóval szigorúbb (precízebb) engedélyezési, illetve közlekedési (szállítás) procedúrák árán, de az Izraelben munkát vállalni tudó palesztínok száma 1999-re elérte az 1993 előtti szintet (kb. 135 ezer fő). A munkanélküliségi ráta – a 4 százalék feletti népszaporulat ellenére is – 23,8 százalékról 11,8 százalékra esett vissza (1996-1999 között). A szegénységi ráta 27 százalékról (1996) 20 százalékra csökkent (2000) (Világbank 2002). A lakosság és vállalkozások megtakarítási kedvét (is), illetve a gazdaság élénkülését is magukban hordozó bankbetétek az 500 millió USD-ről (1993) 1,9 milliárdra (1997), illetve 2000-re 3,5 milliárd dollárra nőttek (Kanaan 1998 és UNSCO 2001). A – döntően továbbra is Izraellel bonyolódó – kereskedelem, mind az import mind az export vonatkozásában élénkült; míg az utóbbi 1994-1999 között 58,7 százalékkal, addig az előbbi – igaz, részben

segélyekből finanszírozott import – több, mint 60 százalékkal nőtt (PNA-PMA 2006: 2). Az indikátorokban 2000 folyamán bekövetkező csökkenés már 2000 utolsó negyedévének, az intifáda következményeinek tudható be.

8. Táblázat - A palesztín területek fontosabb gazdasági, társadalmi mutatói, 1990-2005 (éves átlag)

	1990-93	1994-99	2000-02	2003-05
Makrogazdasági mutatók ¹²⁵				
reál GDP (millió USD, konstans áron)	2765	3642	3912	4233
reál GDP növekedés, %	1,3	3,0	(7,9)	8
egy főre jutó GDP (USD, konstans áron)	1680	1536	1291	1247
egy főre jutó GDP növekedés, %	(3,0)	(1,6)	(12,0)	(4,4)
infláció, %		8,6	3,2	4,4
export/GDP (%)		14,9	13,8	11,1
import/GDP (%)		71,8	68,4	69,6
Foglalkoztatottsági, szociális mutatók				
lakosság növekedési üteme, %	4,4	7,7 [ténylegesen: 4-5% között]	4,0	3,6
munkanélküliségi ráta, %		17,5	23,6	25,3
teljes palesztín munkaerő (1000 fő)		570,1	686,6	791,8
... ebből Izraelben dolgozik (1000 fő)		93	78	56
... ebből Izraelben dolgozik (%)		16,4	11,4	7,1
szegénységi küszöb alatt élők aránya (%)		20	45,3	46
Izraeli biztonsági intézkedések (closure) ¹²⁶				
összes tényleges (teljes) closure-nap	17	11 ¹²⁷	87	97
tényleges/potenciális munkanapok aránya	93,9	81,1	68,5	55,7

Forrás: Világbank 2006:2

Miután a gazdasági indikátorok – a teljes oslói időszakot tekintve – nem igazolják a palesztín gazdaság állapotának romlását (az egyre kifinomultabbá váló izraeli *closure*-

¹²⁵ Bruttó hazai termék, tehát az Izraelben dolgozók által realizált jövedelmek és a palesztínok lakta Kelet-Jeruzsálem nélkül. Negatív számok zárójelben. Az átlagokat érdemes a mellékletek között található részletes (és különféle) éves adatokkal összevetni.

¹²⁶ Tényleges (*effective*), illetve teljes (*comprehensive*) closure-nap alatt azt értik, mikor a Nyugati Part és a Gázai-övezet területét egyáltalán nem lehet elhagyni (Izrael irányába).

¹²⁷ Bár a Világbank eredeti forrásként az UNSCO-ra hivatkozik (az pedig palesztín hatóságokra), annak egy korábbi összesítése (UNSCO 2001: Table 1) más adatokat közöl:

	A PH és Izrael közötti határok lezárva (nap)	Ebből („elveszett”) munkanap	Az elveszett munkanapok (tényleges closure napok) és potenciális munkanapok aránya
1993	26	17	6,1%
1994	89	64	23,1%
1995	112	83,5	29,9%
1996	121	89,5	31,9%
1997	79	57	20,5%
1998	26	14,5	5,2%
1999	16	7	2,5%
2000	75	52	18,8%

policy ellenére sem), az intifáda kitörésének nem lehetett kizárólagos magyarázata a gazdaság állapota.¹²⁸ Ettől függetlenül a társadalom „lelkiallapotának” valamiféle mércéje, hogy – köszönhetően részben a magas népszaporulatnak – az egy főre jutó GDP és GNI az 1990-es évtized végére sem érte el az *elvi nyilatkozat* aláírását megelőző értéket. A második intifáda kitörése komoly változásokat hozott magával:

9. Táblázat - A palesztín gazdaság teljesítményének alakulása 1999-hez képest (2000-2005)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
GDP növekedés 1999-hez képest (%)	(5,6)	(19,6)	(27,7)	(23,3)	(18,5)	(11,4)
GDP növekedés 1999-hez képest, egy főre jutó (%)	(9,5)	(25,9)	(35,7)	(34,1)	(32,4)	(29)

Forrás: Világbank 2005

Bár a különböző források által kínált adatok nem teljesen egyeznek egymással – a mellékletek között részletezett adatok alapján – nyilvánvaló, hogy a palesztín gazdaság lehetőségei 2000-2002 között szűkültek, majd 2003-tól lassú, de határozott növekedés figyelhető meg (legalábbis 2006 januárjáig). A GDP reálértékben három egymást követő évben 6-8 százalékos növekedést produkál évente, fokozatosan dolgozva le a 2000-2002 között keletkezett hátrányt. A munkanélküliségi ráta 31,3 százalékról (2002) 23 százalékra (2005) csökkent – abszolút értékben látványosan nem változott: 216 ezer főről 193 ezerre csökkent – miközben a munkaképes korúak száma 1,811 milliárdról 2,021 milliárdra, a dolgozó vagy dolgozni szándékozó munkaerő (*labour force*) száma pedig ennél kedvezőbb ütemben, vagyis 690 ezerről (2002) 826 ezer főre (2005) nőtt (Világbank 2005: 15). Az Izraelben foglalkoztatottak azonban csupán a munkavállalók kb. 8-10 százalékát tették ki, szemben a korábbi (1998, 1999) 20-23 százalékos csúccsal.¹²⁹ A munkanélküliség vonatkozásában leghátrányosabban érintettek összes munkanélküli 30-50 százalékát kitevő 15-24 év közötti fiatalok, valamint a nemek szerinti megoszlást tekintve a nők volt (MAS 2007: 9-10). A munkanélküliek elvégzett iskolai osztályok száma szerinti megoszlását tekintve megállapítható, hogy a politikai körülményekkel (izraeli biztonsági intézkedések, *closure-policy*) szinkronban mozgó mindenkori gazdasági helyzetre legérzékenyebben a legkevésbé képzettek reagálnak. Az adatok szerint ők veszítik el legkönnyebben a

¹²⁸ Ezt támasztják alá palesztín öngyilkos merénylők családjaival készített interjúk is, amelyek a sokkal inkább a megszállással, a megaláztatással, a palesztín narratívák tagadásával és nem pusztán gazdasági nehézségekkel magyarázzák a politikai motivációkat (Shikaki 1998; idézi Parsons 2005: 246).

¹²⁹ A témával kapcsolatban bővebben lásd: Farsakh, Leila (2005): *Palestinian Labour Migration to Israel: Labour, Land, and Occupation*. New York: Routledge

munkájukat, míg gazdasági élénkülés, növekedés esetén őket szívja fel legkönnyebben a munkaerőpiac:

10. Táblázat - A munkanélküliségi ráta iskolai végzettség szerinti megoszlása, 1999-2005

Befejezett iskolai osztályok száma (a két nem átlagát tekintve), %	1999	2002	2005
0	5,4	17,4	8
1-6	12,2	37,9	26,2
7-9	11,9	37,3	24,8
10-12	11,7	33,6	23,5
Legalább 13	12,5	18,9	21,8
Aggregált (átlagos) munkanélküliségi ráta (%)	11,8	31,3	23,5

forrás: (PCBS alapján) MAS 2007: 10

A második intifáda kezdetét megelőző évben (1999) a legalább egy, de kevesebb, mint 7 osztályt elvégzettek 12,2 százaléka volt munkanélküli. Ugyanez az arány 2002-ben 37,9 százalék, amely meginduló gazdasági növekedés eredményeképpen 2005-re 26,2 százalékra csökken. Longitudinális összehasonlításban azonos mintát mutat a 7-9, illetve 10-12 osztállyal rendelkezők helyzete is. Leginkább érintetlenek az iskolába egyáltalán nem járók. A képzettségi skála másik végén elhelyezkedő, legalább 13 lezárt iskolai évvel rendelkezők 12,5 százaléka volt munkanélküli 1999-ben; 2002-ben 18,9 százalékuk, 2005-ben 21,8 százalékuk nem talált munkahelyet (MAS 2007, 10). A különbség nagymértékben magyarázható azzal, hogy bár a munkaerő-piaci elhelyezkedést elvileg megkönnyítő oktatásnak mind a Palesztín Hatóság, mind a donorok kiemelt szerepet szántak – 1999-ben a palesztín GDP 5,8 százalékát, 2005-ben annak 7,7 százalékát tette ki az oktatás, mint gazdasági szektor – a magasabb iskolai végzettséget igénylő foglalkoztatási lehetőségek köre egyidejűleg arányosan nem bővült.

A szóban forgó időszakban a szegénységi ráta 60 százalékról (2002-2003 átlaga) 43 százalékra (2005) csökkent (Világbank 2005: 13). A biztató trendek ellenére reálértelemben az 1999-es bázisévhez viszonyítva (2005-re) sem az aggregált, sem az egy főre jutó GDP (GNI sem) nem érte el a korábbi szintet. Minden nehézség ellenére a várakozásokkal – sajtóhírekkel – ellentétben a palesztín lakosság (nyilván különböző technikákkal) képes boldogulni (FAFO 1994; FAFO 2003; FAFO). Ennek egyik magyarázata lehet, hogy a külföldről származó hazautalások (értékükben legalábbis) 2003-2005 között több, mint

kétszeresére nőttek, vagyis jóval nagyobb arányban annál, mint ahogy a kifelé teljesített hasonló tételek:

11. Táblázat - A PH-hoz érkező és onnan kimenő (hivatalos és magán csatornán bonyolódó) átutalások

Év	A PH „területére” érkező utalások (<i>remittances</i>)						Külföldre történő utalások (<i>remittances</i>)					
	Összesen		Többi országból		Izraelből		Összesen		Többi országba		Izrael felé	
	érték	e. db	érték	e. db	érték	e. db	érték	e. db	Érték	e. db	érték	e. db
2003	1 835	293	1 583	244	252	48	1 514	139	872	91	643	48
2004	3 047	287	2 212	224	835	63	1 750	152	896	91	853	61
2005	4 174	258	2 978	157	1 196	101	2 801	171	1 842	105	958	65

Kerekítve mrd USD és tranzakciószám, ezer db

Forrás: PNA-PMA 2006: 34

Amíg 2003-ban 1,21 arányban viszonyult egymáshoz a fogadott és kifelé teljesített tranzakciók értéke, addig 2005-re az arány 1,49-re nőtt. Ez nagymértékben annak köszönhető, hogy az Izraelben dolgozók száma 2003-tól picit emelkedett, gyakorlatilag majdnem négyszeresére növelve az onnan érkező átutalások értékét. A 2005-ös év azonban szolgál egy érdekes kérdőjellel a külföldre történő utalásokat illetően: amíg az egyéb országok felé teljesített tranzakciók száma 2004-2005 között csupán 16 százalékkal, addig azok értéke több 200 százalékkal nőtt.

Ami a gazdasági teljesítmény ágazati megoszlásának alakulását illeti, annak alakulása (szintén) forrásonként változó.¹³⁰ A Világbank összesítését alapul véve a vizsgált időszakban az alábbiak szerint a lényegesebb tevékenységek (ágazatok) GDP-hozzájárulása az alábbiaknak megfelelően alakult:

¹³⁰ Lásd a mellékletek között; a Palesztín Gazdaságpolitikai Intézet (MAS, Pal-Econ) számai jelentősen eltérnek, amennyiben annak összesítése az építőipart, az oktatást és egészségügyet, közlekedést, illetve közigazgatást fajsúlyosabbnak, a bányászatot, kézműipart, illetve kereskedelmet néhány százalékponttal kevésbé fontosnak számolja.

12. Táblázat - Gazdasági tevékenység GDP-arányos megoszlása 1995, 2000, 2005

	1995	2000	2005
Mezőgazdaság, halászat	13,0	9,2	10,2
Bányászat, kézműipar, energia, víz; ebből:	20,5	15,7	16,5
... kézműipar	18,5	13,4	14,4
Építőipar	6,9	6,3	8,4
Szolgáltatások, amelyből:	41,4	48,3	45,5
... nagy-, kiskereskedelem	15,2	12,2	12,8
... közlekedés	3,2	6,9	6,3
... ingatlan, bérbeadás és üzleti szolgáltatások	10,5	13,2	10,6
... oktatás	5,1	5,8	6,4
... egészségügy, szociális munka	3,5	2,8	3,7
Közigazgatás, „védelmi kiadások”	11,4	13,2	12,8
Összesen, %	93,2	92,7	93,4

Világbank 2006: 4

A fenti adatok szerint a fő tendenciák nem változtak az utóbbi másfél évtizedben. A gazdaság motorja továbbra is az építkezésekhez használt nyersanyagok bányászata, az arra épülő építőipar (lakások, irodaházak), a manufaktúra jellegű feldolgozóipar, a szolgáltatások közül az ingatlan-beruházás, -bérbeadás (jellemzően ngo-knak), illetve a nagy- és kiskereskedelem. A Világbank számításai szerint a közszféra hozzájárulása lényegében változatlan, miközben megoszlását kiadási oldalról vizsgálva annak egyre növekvő hányada, 2005-ben már 95 százaléka ment folyó kiadások (konkrétan fizetések) folyósítására (Világbank 2006: 4). A fentiekkel némileg ellentmondásban a 2002-2005 közötti időszakban – legalábbis a palesztín MAS számításai szerint – szignifikánsan nőtt a közigazgatás, az oktatás és az egészségügy aránya:

13. Táblázat - A nem-termesztív (köz)szolgáltatások GDP-részesedése (1999, 2002-2005)

Közszolgáltatások	1999	2002	2003	2004	2005
(...)
Szolgáltatások, amelyből:	..	..	..	..	..
... oktatás	5,8	8,1	7,9	7,6	7,7
... egészségügy, szociális munka	2,8	3,5	4,6	4,4	4,5
Közigazgatás, „védelmi kiadások”	11,0	16,3	17,4	17,3	17,9

Forrás: MAS 2007: 7

A jelenség magyarázata – a külső támogatások alakulása alapján – a nemzetközi közösség humanitárius-szociális célokra adott segélyeinek növekedése, valamint a közszolgáltatásokat jelentős mértékben ellátó magánszektor (ngo-k, for-profit szervezetek) növekvő támogatásában keresendő. Ezzel összefüggésben miközben az építőipar fellendülése – befektetési lehetőségként is – az 1990-es évek folyamán a hazatérő

palesztínoknak építendő otthonoknak volt köszönhető, addig az a 2000 óta eltelt időszakban egyre inkább olyan jövedelmi forrást jelent, amelyet a külföldi szervezeteknek, ngo-knak való bérbeadás révén lehet realizálni.

(b) A közszféra palesztín gazdaságban játszott szerep. A közszféra által foglalkoztatott munkaerő 1994 és 2000 között – részben a segélyekből finanszírozott-ellátott közösségi célú szolgáltatások, beruházások hatására – négyszeresére nőtt (31 140-ről 110 ezer főre, vagyis az összes foglalkoztatott munkaerő 19 százalékára), majd 2006 év elején elérte a 160 ezer főt. A gazdaság működését befolyásoló külső korlátok – biztonsági intézkedések, illetve egyéb belső okok – szinte egyetlen lehetőséget biztosítottak a PH számára, hogy a munkanélküliség problémájával megküzdjön: a közalkalmazottak számát növelni. E jelenség nem csupán gazdaság-, szociálpolitikai megfontolásokat, hanem konkrét politikai érdekeket tükrözött. Bár a PFSZ – PH közötti „átmenettel” a következő fejezet foglalkozik részletesen, annyit már most érdemes megjegyezni, hogy a kormányzati intézményekben való foglalkoztatás a politikai hűség biztosításának fontos eszköze volt. Másik – különösen az utóbbi években jelentkező – feszültségforrás a közszféra és a vállalkozói réteg között van. Az összetett okok között kiemelendő, hogy a palesztín üzleti szféra adózási „fegyelme” mögött meghatározó szerepet játszik az az érv (is), hogy nem kívánnak még több közalkalmazottat eltartani egy ineffektív kormányzati intézményrendszeren belül (Fjeldstad és Zagha 2004: 192-215).

(c) Eredmények. A fenti problémák ellenére az évek során számos a gazdaság és társadalom fejlettségét mérő mutató javult. Regionális összehasonlításban a palesztín területek helyezete az alábbiak szerint alakult:

14. Táblázat - A Nyugati Part és a Gáza-övezet infrastrukturális ellátottsága regionális összehasonlításban, 2000 és 2004 (2003)

2000	Népesség	Egy főre jutó jövedelem ¹³¹ (2006, <i>Atlas method</i>)	Művelhető földterület összes földön belüli aránya	Járművek átlagos száma	Telefonvonalak száma	Mobiltelefon elterjedtsége, db	Internet- használók száma
	(Millió fő)	(USD)	(%)	(100 főre)	(100 főre)	(100 főre)	(10 ezer lakosra)
Egyiptom	63,9	..	3,3	3,2	9,41	2,00	66,18
Jordánia	5,04	..	4,5	7,3	9,48	6,00	196,4
NyP és Gáza	3,15	..	37,9	4,8	8,64	5,6	111,1
Libanon	3,44	..	30,1	44,8	15,86	17,3	698
Szíria	15,9	..	29,8	3,0	10,35	0,19	18,5
Irak	25,07	..	12,7	5,0	2,98	..	..
ESCWA átlag	..	..	4,4	9,5	9,35	4,00	132,2
2004 (Egyiptom és Libanon: 2003-as adatok; ESCWA átlag: Irak nélkül)							
Egyiptom	67,3	1350	3,4	..	13,52	10,92	557,17
Jordánia	5,48	2660	4,5	..	11,00	28,4	1069
NyP és Gáza	3,638	1230	38,4	..	9,7	26,4	434,1
Libanon	3,653	5490	30,6	..	17,75	17,75	1690
Szíria	17,52	1570	29,5	..	14,6	12,8	439
Irak	28,05	..	13,9	..	3,87	6,29	177,17
ESCWA átlag	..	2481	4,5	..	11,79	17,7	597,7

Forrás: ESCWA (2000) és ESCWA (2005)

(d) *A palesztín költségvetés alakulása.* A PH költségvetése – átláthatósága, illetve egyensúlya miatt – létrehozása óta problémát okoz a nemzetközi közösségnek. Ez annak ellenére így van, hogy (i) az izraeli civil adminisztráció 1993-ban költségvetési többletrel zárt (CG/WB 1994c: 4), tehát a Palesztín Hatóság államháztartási szempontból kedvezőbb helyzetből nem is indulhatott volna; (ii) a Világbank és az IMF munkatársai kezdetektől részt vettek az „államháztartás” kialakításában. Nem csupán technikai segítséget, szaktudást nyújtottak, de rendszeresen nyomon követték a PH költségvetési folyamatainak alakulását. A PH-nak az első önálló költségvetési évtől (1995) kezdve rendszeres dokumentációt kellett benyújtania a donorközösség tagjainak – AHLC – találkozóin során. Ebben ez összefüggésben azok a „vádak” – amelyek a második intifáda kitörésekor (1999/2000-től) halaszthatatlan feltételek és reformok formájában érték a tágabb palesztín

¹³¹ A hivatkozott világbanki forrás nem tartalmaz – a jobb összehasonlítást lehetővé tevő – vásárlóerő-paritáson számított GNI/fő adatokat a Nyugati Part és Gáza-övezet vonatkozásában. A szóban forgó oszlopban az „ESCWA” átlag sorban a „Közel-Kelet és Észak-Afrika” (MENA) térség szerepel. Forrás: *World Development Indicators Database, 2007*

(<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPC.pdf>)

intézményrendszert (5.5.2. fejezet) – a donorközösség tagjai számára nem lehettek meglepetések. Miután a költségvetés teljes valójában csak 2003-tól nyilvános (legalábbis a palesztín törvényhozás számára),¹³² az első szűk évtizedet általában az IMF (Világbank) számításai adatai alapján szokták értékelni. Ennek megfelelően 1996-2002 között a legfontosabb fiskális tételek az alábbiak szerint alakultak (részletes táblázat a mellékletek között):

15. Táblázat - A palesztín költségvetés fontosabb sorai (1996-2002), m USD

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Bevétel (helyi és Izraelben beszedett)	645	807	868	942	939	273	287
Folyó kiadások	829	868	839	942	1200	1099	1042
Fizetések	403	470	467	519	622	681	659
nem-bérjellegű tételek	377	392	372	418	577	418	364
Költségvetési egyenleg, folyó	-184	-61	29	-1	-260	-826	-755
Tőke jellegű kiadások	242	262	236	239	13	22	9
Teljes egyenleg, ebből:	-426	-323	-207	-240	-274	-848	-764
... Külső finanszírozás	375	302	239	245	54	532	467
A fenti költségvetési tételek GDP arányában mért alakulása, %							
Bevétel (helyi és Izraelben beszedett)	17,6	20,1	20,4	20,8	21,1	7,2	9,7
Folyó kiadások	22,6	21,7	19,7	20,9	27	29,2	35
Fizetések	11	11,7	11	11,5	14	18,1	22,2
nem-bérjellegű tételek		9,8	8,7	9,3	13	11,1	12,2
Költségvetési egyenleg, folyó	-5	-1,5	0,7	0	-5,9	-21,9	-25,4
Tőke jellegű kiadások	6,6	6,5	5,5	5,3	0,3	0,6	0,3
Teljes egyenleg, ebből:	-11,6	-8,1	-4,9	-5,3	-6,2	-22,5	-25,7
... külső finanszírozás	10,2	7,5	5,6	5,4	1,2	14,1	15,7

Forrás: IMF 2003: 68

(d-1) Ami a költségvetési kiadások fedezetét – a bevételi oldalt illeti – az három fő forrásból történt: a GDP alakulásában jelentkező helyi gazdasági tevékenység megadóztatásából és importvámokból; a GNI értékét leginkább magyarázó, az Izraelben dolgozó munkások béréből Izrael által levont adókból, járulékokból, illetve a szintén Izrael által begyűjtött és továbbutalt kereskedelmi vámokból, jövedéki adókból (összefoglaló néven: *clearance revenue*); valamint a sajátos felhasználású külföldi segélyekből. Ez utóbbi funkciója – legalábbis a kezdeti elképzelések szerint – PH abból fakadó költségvetési

¹³² Ez volt az első év, hogy a palesztín törvényhozás is megismerhette azt. A táblázat már tartalmazta a 2000-2002 között a PIF-en keresztül konszolidált, korábban a PH/MoF köreit elkerülő különféle bevételeket (bővebben egy későbbi lábjegyzetben).

hiányának áthidalása volt, hogy az helyi vagy Izrael által átutalt bevételeit relatíve lassan tudta realizálni.¹³³

Ami a helyi gazdaságban képződött adókat, fiskális bevételeket illeti, azok 1994-2000 között – legalábbis relatíve – jelentős mértékben nőttek. Az IMF szerint a „PH sikeresen növelte GDP-hez viszonyított bevételeit 8 százalékról (1994)¹³⁴ 21 százalékra (1999), amely átlagon felüli eredmény a térségbeli arab államokhoz viszonyítva” (IMF 2003: 61). E források az 1990-es évek végére elérték azt a maximumot, a költségvetés kb. 20-21 százalékát, amit a helyi gazdaságból a PH reálisan realizálni tudott. A személyi jövedelemadók GDP-hez viszonyított aránya regionális összehasonlításban kifejezetten kedvezőnek mondható (Kleiman 2006; Fjeldstad és Zaghera 2004a; Hilal és Khan 2004; Világbank 2006). Az első évekhez képest látványos fejlődés történt az adóbeszedési kompetenciák terén, noha bizonyos létező adminisztrációs-bürokratikus gyakorlatok, illetve a modern igazságszolgáltatás – igényének – hiánya meghatározta a lehetőségeket. A magánszféra gazdasági teljesítménye mellett a helyi adók nagyságrendjét illetően nagyobb súllyal esett latba, hogy a közalkalmazotti létszám folyamatos emelése megbízható adóbevételt jelentett: a nettó és bruttó jövedelmek közötti különbség azonnal a költségvetés rendelkezésre állt (Fjeldstad és Zaghera 2004a).

A fenti számoktól picit eltérő világbanki adatok szerint az 1995-ös összes költségvetési bevétel (510 millió dollár, vagyis a GDP 15,8 százaléka) 1999-re 942 millió USD-re (a GDP 22,6 százaléka) nőtt, nagymértékben az Izraelből történő utalások növekedése következtében (Világbank 2006: 9). Az Izrael részéről különféle címenek beszedett és PH-nak (a PP szerint havi gyakorisággal) továbbutalt bevétel esetén az átutalás vagy a

¹³³ Ez nem csupán a párizsi jegyzőkönyv relatíve lassú végrehajtására, vagyis annak a Palesztín Hatóság gázai létrehozását (1994. június) követően néhány hónappal való életbe lépésére vonatkozik. Fontosabb volt, hogy hatékony palesztín adóhivatal hiányában a normális (helyesebben korábbi) körülmények közepette realizálható helyi adóbevételek csupán 35-50 százalékát lehetett az első hónapokban realizálni (CG/WB 1994c: 2). A párizsi jegyzőkönyv életbe lépését követően az Izrael és a PFSZ közötti az adó-, vámbevételek átutalására vonatkozó rendszer (*revenue clearance system*) a vártnál mennyiségileg és minőségileg is jobban működött: az első év (1995) vonatkozásában „a teljes becsült bevétel 401 millió USD [volt], vagyis 185 millió dollárral (86 százalékkal) több a kezdetekkor kitűzött célhoz képest. E kedvező eredmény a helyi adó-, és nem-adó jellegű bevételek hatékonyabb beszedésének, illetve az izraeli és palesztín adóhatóságok által működtetett elszámolási rendszer vártnál jobb működéséből következően hirtelen megnövekvő hozzáadott-érték adó (VAT) [nagyságrendjének] [volt] tulajdonítható” (AHLCPA 1996: 10).

¹³⁴ Azért érdemes szem előtt tartani, hogy a költségvetési bevétel GDP-hez viszonyított aránya 1993-ban megközelítette a 16 százalékot (CG/WB 1994c: 3).

Pénzügyminisztériumnak, vagy – például a benzin esetén – alternatív csatornán („nem is annyira titokként kezelt” speciális magánbankszámlákon) keresztül történt (IMF 2003: 86; Hilal és Khan 2004: 79). Ez utóbbi módszert Izrael nem ellenezte, mert lehetőséget jelentett számára a lényegében kliensként funkcionáló PH/PFSZ közvetlen ellenőrzésére. Az Izraelből származó ezen bevételek – hasonló jellegű saját forrásain túl – a PFSZ/Fatah számára olyan extra forrást jelentettek, amelyet nemzeti-politikai céljaira tetszés szerint és törvényhozási kontroll nélkül használhatott. A PH/PFSZ – nem könyvelt – „extra” bevételi forrásai (járadékai) gazdasági-üzleti tevékenységéből származtak. Bár a gazdasági kapcsolatokat szabályozó protokoll inkább versenyt teremtett a felek között, mint együttműködést (Einhorn 1997), a később problémássá váló monopóliumok politikai értelemben mindkét fél érdekeit szolgálták. A széles körben elterjedt meggyőződéssel szemben nem elsősorban a korrupció, vagy az e forrásokból létrehozott vállalatok (többnyire importmonopóliumok,¹³⁵ Nasr 2004) ineffektív menedzsmentje jelentett problémát. Megfelelő nagyságú és begyűjtését tekintve kiszámítható (akár helyi, akár Izraelben beszedett) adók hiányában a „nyílt titokként” kezelt pénzeket a nyereség-maximalizálás érdekében a lehető leghatékonyabban kellett befektetni, kezelni (Hilal és Khan 2004: 85-90). A korrupció a magánvagyonok gyarapodásához nem valószínű, hogy

¹³⁵ E monopóliumok többsége egy-egy áru – többek között liszt, cukor, olaj, fagyasztott hús, cigaretta, élőállat, cement, acél, fa, dohány, benzin, gázolaj – kizárólagos importjának bonyolítására jött létre, megfelelő izraeli partnerrel. Az árazáson túl problémát jelentett, hogy (a) az e monopóliumokban anyagi érdekeltséggel rendelkezők egy része a PH-n belül is vezető tisztséget töltött be; (b) e vállalkozások hivatalosan (könyveléstechnikailag) nem álltak a PH pénzügyminisztériumának felügyelete alatt. Az importmonopóliumok és egyéb gazdasági érdekeltsége többsége – pl. a jerikói kaszinó – a PCSC (*Palestinian Commercial Services Company*) keretein belül működött. Egyes források szerint az 1990-es évek közepén 13 fél-hivatalos, fél-magán monopólium létezett, az amerikai külügyminisztérium szerint 25. Amerikai források szerint e vállalatok évi 100-400 millió USD bevételt realizáltak anélkül, hogy ennek nyoma lett volna a PH hivatalos költségvetésében. Az IMF szerint 1995-2000 között összesen közel 900 millió USD került el a pénzügyminisztériumot (591 millió USD az el nem számolt importjárlékokból származó bevétel, illetve kb. 300 millió USD lehetett az e források befektetéséből származó, kereskedelmi forgalomban realizált haszon). A monopoltevékenység jellegéből (a monopolárból) adódóan ennek egy része a szegényebb rétegektől a gazdasági-politikai elithez áramló jövedelemtranszfert jelentett. Politikai szempontból legtámadhatóbb a benzinimport lebonyolítása volt, miután az arra kiszabott illetéket (járlékokat) az izraeli hatóságok a PFSZ kérésének megfelelően a Bank Leumi egy Tel Aviv-i fiókjának bankszámlájára utalták át (Roy 1998: 40-41; Nasr 2004: 168-192; IMF 2003: 88-89). A PCSC érdekeltségeit, eszközeit a Palesztín Befektetési Alapban (PIF) konszolidálták. Egy 2003 februárjában publikált jelentés szerint 79 különböző üzleti vállalkozást (pl. jerikói kaszinó, a korábban cement-, benzinimportért felelős monopóliumok, a vezetékes és mobilhálózatokat üzemeltető vállalat, az al-Bahr, stb), mintegy 690 millió USD értékben egyesítették a PIF keretein belül. A benzin és üzemanyag monopóliumokat megszüntették. Ez utóbbinak a megszüntetése kb. 6 millió USD havi többletbevételt jelentett a PH-nak, vagyis korábban évi kb. 79 millió USD – üzemanyag importból származó járlék került el a PH költségvetését (Journal of Palestine Studies 32 (4): 139 és Journal of Palestine Studies 33 (1): 130 – Quarterly Update on Conflict and Diplomacy).

aránytalanul nagymértékben járul hozzá (Brynen 2005b: 228).¹³⁶ A pénzügyi folyamatok sajátos kezelése – még ha nem is demokratikus normák szerint – a PH kvázi államként való túlélését, politikai kötelékek megerősítését, ezáltal a stabilitást szolgálta (Hilal és Khan 2004: 79-80, 90). A neopatrimonális kapcsolati háló fenntartásának „civil” – tranzakciónkénti nagyságrendjükben relatíve jelentéktelen – költségein túl (Cramer 2005), a biztonsági szolgálatok kiadásait sem lehetett volna a pénzügyminisztérium vagy a törvényhozás kontrollja mellett finanszírozni (Hilal és Khan 2004: 81; bővebben 3. fejezet).

A hivatalos csatornákon keresztül utalt bevételekkel a fő probléma az volt, hogy miután a PH biztonsági szolgálatainak terrorista-ellenes fellépésével Izrael elégedetlen volt, először 1997-ben két hónapon keresztül visszatartotta a PH-t megillető vámbevételeket.¹³⁷ Bár korábban már voltak kisebb viták az elszámolást, nevezetesen az 1994-ben beszedett bizonyos adók átutalását (VAT) illetően, azokról 1997-re megegyezés született (AHLC dokumentumok 1995-1997; Watson 2000: 162). Az 1997. szeptember-októberi – öngyilkos merényletet követően alkalmazott –,retorzió” kivétel volt az 1995-2000 ősze közötti pénzügyi együttműködés időszakát tekintve. Az, hogy korábban, később nem fordult elő, nem jelentette, hogy nem volt meg annak a reális valószínűsége, hogy ha a PH/PFSZ – Izrael felfogása szerint – „rosszul lépne”, az ne járna hasonló következményekkel. A felvázolt politikai összefüggések tükrében érthetőbbé válik, hogy miért jelent problémát, hogy a PH (hivatalos) költségvetésében az Izraelből utalt bevételek az 1990-es évek bizonyos számításai szerint 75-80 százalékot is elérhettek. Ez az arány a költségvetést 1990-es évek folyamán megkerülő bevételek utólagos becslésével, valamint a költségvetési mérleg(ek) utólagos korrekciójával 50-60 százalék közé csökkent (IMF 2003).)

(d-2) A kiadási oldal vonatkozásában a folyó tételek jelentős hányada – a táblázat (2003-ra korrigált) adatai szerint 1996-2000 között annak valamivel több, mint fele – bér-, bérjellegű

¹³⁶ Helyi (palesztín, izraeli) közgazdászok szerint Izrael, Olaszország, de akár Magyarország sem szerénykedhet e téren, más fejlődő világbeli példákra nem is szólva.

¹³⁷ Az átutalások felfüggesztésére sor került 1997 augusztus-szeptemberében (az akkor öngyilkos merénylet-hullám következtében), 2001 januárjától 2002 végéig (a pénzügyi átláthatóságot biztosító palesztín reformoknak köszönhetően 2002 júliusától szakaszosan utaltak át részleteket). 2006 februárjától 2007 nyaráig Izrael ismét nem utalta át a PH-t megillető bevételeket Izrael arra való hivatkozással, hogy ellene folytatott erőszakos tevékenységre fordítják. Az első két időszakban a nemzetközi közösség közvetlen költségvetési támogatással pótolta a kieső bevételeket. A Hamász-kormány hatalomra kerülését követően nem a PH-nak (illetve az illetékes Pénzügyminisztériumnak), hanem a Fatah-irányítás alatt álló elnöki hivatalnak (*Office of President*) juttatták a közvetlen „költségvetési” támogatást.

kiadás volt. A nagyobb hányadot kitevő folyó tételek (fizetések és működési költségek) finanszírozása 1994-1996 között a Holst Fundon szűrőjén keresztül költségvetési támogatás (*budgetary assistance*) formájában zajlott. A PH önállósodását (1995-1996) követően 1996/1997-2000 között a palesztín költségvetést terhelő tőkekiadások (közbefektetések) kb. 100 százalékát finanszírozták a donorok, jellemzően különféle projektberuházások formájában. Ez részben a palesztín fejlesztési tervek szellemében, részben a donorok saját érdekeinek megfelelően alakult így. Projektek – víz, csatornahálózat, elektromos szektor, útépités, kórház rehabilitáció, stb – kevésbé veszélytelen és jobban átlátható formái a segítségnyújtásnak, mint a költségvetési támogatás (pénzben történő átutalása). 1998-2000 között a PH gyakorlatilag nem részesült (közvetlen) költségvetési támogatásban. A helyzet a második intifáda kitörésével és PNH bevételi lehetőségeinek drasztikus szűkülésével változott meg. Összességében véve 1999 és 2005 között több, mint duplájára nőttek a PH költségvetési kiadásai, elérve a GDP 49 százalékát. Ezt az értéket csak Eritrea haladja meg (53%); Izrael a maga 29 százalékával a negyedik a rangsorban (Világbank 2006: 11 és WDI). Az *intifáda* mérséklődével és a költségvetést korábban elkerülő bevételek konszolidálásával a központi bevételek lassú, de biztos növekedésének következtében a költségvetési egyenleg (hiány) a GDP 25,7 százalékáról (2002) 17 százalékra csökkent (2005), miközben az intifádát megelőzően éves átlagban csupán 1,3 százalékot jelentett GDP-arányosan (Világbank 2006: 11).

A kormányzati intézményrendszer megmentése érdekében a donorközösség – a Világbank révén – három nagyobb olyan alapot hozott létre, amelyekből mind a menet közbeni közszolgáltatások biztosításához szükséges kiadásokat, mind a közigazgatás reformját szolgáló intézkedéseket finanszírozni tudták. Ezen alapok – és a további donortámogatások – fedezték nem csupán a 2003-2005 között ismét ugrásszerűen megnövekvő közalkalmazotti béreket,¹³⁸ de azon költségeket is, amelyekkel a közintézmények (minisztériumok, kórházak, iskolák), illetve önkormányzatok a közszolgáltatásokat nyújtó vállalatok, hivatalok (többek között a *Palestinian Water Authority*, *Palestinian Electric Company*, és az üzemanyagok vonatkozásában monopóliummal rendelkező *Palestinian*

¹³⁸ A bérnövekedés oka az 1998 óta elhalasztott bérrendezéssel járó közalkalmazotti törvény (*Civil Service Law*) 2003-ban történt életbelépése volt, illetve egy másik 2005-ben realizált általános béremelés volt. A két lépés mintegy 40 százalékkal emelte meg a béreket (Világbank 2006: 11).

Petroleum Authority), illetve végső soron az izraeli szolgáltatók felé tartoztak.¹³⁹ E PNH-t terhelő kötelezettségek 2005-ben megközelítették a 350 millió USD-t (Világbank 2006: 10).

Összegzés. Az időben tágan értelmezett oslói folyamat iróniája, hogy míg az 1990-es években politikai értelemben (átmenetileg legalábbis) javultak Izrael és a palesztínok közötti kapcsolatok, addig a nagy reményekkel várt látványos gazdasági fejlődés mégis elmaradt (Roy 1998: 13). Miután a PFSZ vezetése az oslói megállapodásokban elsősorban hatalmi – és pénzügyi – konszolidációs lehetőséget látott (3. fejezet), érdekei alternatív lehetőségek híján szükségszerűen kerültek szembe az államháztartás „jó kormányzást” feltételező kritériumaival (elszámoltathatóság, átláthatóság). E szempontok természetesen nemcsak az adófizetői felé elszámolni tartozó donorközösség, de egy modern, demokratikus állam építése szempontjából a palesztín lakosság érdekében is álltak. Ez utóbbival annyi probléma van, hogy az oslói folyamat sem Izrael, sem a vele szerződést kötő PFSZ/Fatah számára nem a demokratizálásról, illetve demokratikus államépítésről szólt.

¹³⁹ Minimális kivételtől eltekintve az összes fontos nyersanyag – víz, energia, gáz (üzemanyag) – Izraelen keresztül éri el a területet. Az adott áruk, szolgáltatások vonatkozásában egy-egy izraeli beszállító (vagyis nem maga az állam) áll szerződéses viszonyban a palesztín partnerrel.

3. A palesztín államalakulás sajátosságai, dilemmái

„Arra a következtetésre jutottam, hogy
nem tudom a megállapodásokat megszavazni.
Nem tudtam ellene szavazni, de nem tudtam mellette szavazni sem.
Azt gondoltam, nem fog valódi békéhez vezetni. Túl ellentmondásos volt.
Nem volt világos kapcsolat az átmeneti megállapodások és a végső megállapodás között,
és nem volt világos kötelezettségvállalás a megszállt területekről való izraeli visszavonulásra sem.
A szó – megszállás – nem is szerepelt a szövegben.”
(Mahmúd Darvís, 2002)

„Ami a Hamászt illeti, sosem volt célja a PFSZ meggyengítése.
Nem lehetett célunk, mert a PFSZ meggyengítése egyenlő
az egyik legfontosabb palesztín szereplő gyengítésével. (...)
Az idő megoldja a kérdést. A Hamász ráér.
Tudjuk, hogy a PFSZ által követett gyakorlat elkerülhetetlenül a saját bukását fogja okozni.”
(Mahmúd Zahar, 1995)

Az oslói folyamat – hasonlóan egyéb nemzetközi vagy térségbeli elképzelésekhez – is pontot kívánt tenni a XX. század első felében gyökerező, 1948 óta megoldatlan közel-keleti kérdésre. Amennyire nehéz definiálni, hol és mikor keletkezett a probléma, legalább annyira sok kérdést vet fel, miként lehetne rendezni azt. A különféle megoldási alternatívák egyike a palesztín nép sorsának önálló, modern nemzetállami keretekbe illesztése. Ezen opció realitását hivatalos szinten napjainkban ugyanúgy nem kérdőjelezzik meg, amint azt sem, hogy vajon milyen mértékben képes, illetve hajlandó a palesztín társadalom részt venni ezen állam fenntartásában. Bár a disszertáció alapvetően adottnak veszi e törekvéseket, a (nyugati) nemzetközi szereplők szerepvállalása, illetve nemzetközi segélyezés mechanizmusainak értékelése megkerülhetlenné teszi a fejlesztés „tárgyául” szolgáló palesztín gazdaság társadalmi, politikai adottságainak áttekintését is.

A palesztín politikai, társadalmi rendszer fejlődését, természetét – általában a XX. század első feléig visszavezetve – jellemzően a PFSZ, mint politikai ernyőszervezet dimenziójában, illetve az 1990-es évektől a PH létrehozásával járó változások felől közelítve vizsgálják (Robinson 1997; Sayigh 1999; Kimmerling és Migdal 2003). Mivel a PFSZ és a PH közötti határok összemosódnak, ezért több szerző kifejezetten erre helyezi vizsgálódásának hangsúlyát (Ghanem 2001; Brown 2003; Parsons 2005). Többen foglalkoznak a végtelenül összetett palesztín identitás kérdésével (Said 1979; Khalidi 1997), a fegyveres felszabadító küzdelem, illetve az *intifáda(k)* szerepével (Nassar 1990; Sayigh 1999), az államnélküliség, a diaszpóra, valamint az izraeli megszállás különféle (többek között identitásformáló) hatásaival. Az utóbbi években került az érdeklődés középpontjába

a helyi társadalmi-közösségi kapcsolatok természete, a hagyományos és modern elemek egyidejű létezése, a neopatrimonizmus jelensége, illetve a palesztín közösség különféle szempontok szerinti megosztottsága (Said 1979; Brynen 1995; Shikaki 1998; Challand 2002; Bir Zeit 2004; Shikaki 2000; Shikaki 2004). Az átmeneti időszak révén kiépült kormányzati struktúrát különösebb nehézség nélkül lehet értékelni az állami funkciók, működőképesség, hatékonyság szempontjából (Brown 2003; Khan et al 2004) – illetve a legutóbbi fejlemények alapján állam és vallás kapcsolata szerint (Barghouti 2007) – egyaránt.

3.1. Belpolitikai összefüggések

A palesztín nemzeti felszabadítási mozgalom (1964 óta formálisan Palesztínai Felszabadítási Mozgalom, PFSZ) évtizedek óta küzd saját államának megteremtéséért. A mozgalom egésze, az abban részt vevő, illetve az abból kimaradó alternatív megoldásokban gondolkodó – elsősorban, de nem kizárólag iszlamista – szervezetek ez idő alatt sok változáson mentek keresztül. A palesztín identitást – az annak fontos összetevőjét képező saját állam létrehozására irányuló célt – illetve a tágan értelmezett társadalmi-politikai fejlődést alakította Izrael állam létrehozása, annak következményei, a különböző arab-izraeli háborúk, az arab államokkal való viszony, illetve az izraeli megszállás, de ezek egyike sem kizárólagos magyarázata jelenlegi állapotának. Abban, hogy palesztín állam az eddigiekben nem jött létre (egyáltalán, hogy az oslói békefolyamat sikertelen volt), minden egyéb ok mellett nyilván szerepet játszott a palesztín társadalom – nyugati mércével mért – fejlettsége, széttagoaltsága, a „hogyan” illetően szilárd politikai álláspont, illetve annak szolgálatába állított eszközrendszer hiánya is.

Társadalmi intézményrendszer

Nem csupán a szűk(ebb) értelemben vett politikai, de a tágabb társadalmi rendszer is magában hordozza a modern és hagyományos elemek kettősséget. Más csoportosításban különbség van az eltérő gazdasági tevékenységet folytató urbanizált, vidéki közösségek; illetve vallási felekezetek, csoportok között is. Az előzőekből építkezve különféle egymást

is átfedő szerveződési szinteket lehet megkülönböztetni.¹⁴⁰ A hagyományos – többek között gazdasági tevékenységet, településszerkezetet, közösségi (vagyoni, nemi) alá-, fölérendeltségi viszonyokat egyaránt meghatározó (és egyidejűleg a felsoroltak által alakított) – intézmények között találhatjuk a (nagy)családokat (*ayle*, *'ailah*), az azokból felépülő klánokat, az ún. *hamula* intézményét (Rothenberg 1999).¹⁴¹ Bizonyos politikai mozgalmak elitjei,¹⁴² illetve az egyetemek kivételével a palesztín társadalom olyan mértékben tradicionális, hogy az már az 1980-90-es években is ismert módon kínált táptalajt a potenciális iszlám politikai mozgalmak számára (Shikaki 1998). A történelmi múlttal szerves kapcsolatban nem lévő modern intézményrendszer – a közigazgatás mellett – magában foglalja a felsőoktatás egy részét, a politikai pártokat, a többnyire jótékonysági tevékenységet végző helyi „civil” szervezeteket, különböző érdekvédelmi szervezeteket (szakszervezeteket, szakmai szövetségeket) és nemzetközi civil szervezeteket. (Bir Zeit 2004, 91-92). Az intézmények e kategorizációja eltérő célokat és eszközöket takar, amennyiben más-más perspektívát, kínálnak, illetve különböző kulturális örökséget, egymással versengő hagyományos vs. modern (nyugati) értékeket (érdekeket) hordoznak magukban. A két intézményi szféra természetéből adódóan egymást befolyásolva létezik a

¹⁴⁰ Illusztrációként lásd a Betlehem melletti Beit Saohur példájának antropológiai szempontból történő feldolgozását (Bowman 2001, 4-5; 12; 14). Az esettanulmány egy 1981-es utólag átértelmezett (közönséges) bűncselekmény köré épül, miközben a vele összefüggésbe hozható, jelentőséget később, 1987 után nyerő mártír-tudat kialakulását is érinti. A tanulmány kitér a megszállás, illetve az első intifáda palesztín közösségre gyakorolt (dez)integrációs hatásának vizsgálatára is.

¹⁴¹ A hagyományos és modern társadalmi és politikai intézmények metszetének szemléletes példáját adja a nemek közötti kapcsolatok szerepének (annak változásának) elemzése. Egyes szerzők szerint a „nőkérdés” kifejezetten a palesztín nacionalizmus terméke, és mint ilyen jól szimbolizálja a modern és hagyományos intézmények közötti feszültséget. A nők modern (palesztín) társadalomban – felszabadító harcban, államépítésben – betöltött férfiakkal „egyenrangú” szerepe azért problémás, mert a hagyományos felfogás szerint a nők erkölcsisége, szexualitása gyakorlatilag a *hamula* tulajdonának sajátos formája (Haj 1992). Ez gyakorlatilag azt (is) jelent(het)i, hogy a közösségre pl. viselkedésével szégyent hozó női családtagokat nem csupán a klán, de a nemzet becsületének védelme érdekében – az esetek többségében (modern) jogi következmények nélkül – büntetik, illetve áldozzák fel. A jelenség palesztín társadalomban is létező mivoltára való figyelemfelhívásért Buda Péter illeti a köszönet. Bővebben lásd például: Shalhoub-Kevorkian, Nadera (2002): *Reexamining Femicide: Breaking the Silence and Crossing „Scientific” Borders* vagy a Human Rights Watch (2006) jelentését.

¹⁴² A palesztín társadalom – elit és tömegek egymáshoz fűződő kapcsolatának – állapotát, változásait négy fő megközelítésben lehet vizsgálni: (a) primordialista szemléletben, amely minden külső változás ellenére továbbra is dominánsnak értékeli az eliteken belüli kapcsolatok hagyományos struktúráját, (b) a társadalmi változások tényére hangsúlyt helyező megközelítésben, amely elsősorban a diszpóra-lét, illetve a megszállás jelenségének társadalmi jelenségekre gyakorolt szociális-gazdasági hatását emeli ki; (c) a (politikai) szervezetek révén alakított társadalom-szemléletre, amely szerint az egyes (PFSZ-en belüli és kívüli) mozgalmak interakciója, egymásra gyakorolt hatása (együttműködése, versengése) formálta a palesztín társadalom erőviszonyait, végül (d) azon államok szerepét hangsúlyozó megközelítésben, amelyek (pl. Izrael, Jordánia térségbeli államok) meghatározó nyomást gyakorolhattak bizonyos palesztín körök felemelésében, mások marginalizálásában (Brynen 1995).

– modern palesztín állam alapjául szolgáló – Palesztín (Nemzeti) Hatóságon (kormányzati-közigazgatási) intézményrendszeren belül is. Ez utóbbi jelenséget jól szimbolizálja, hogy a PH elnökeként Jasszer Arafatnak a kezdetektől külön tanácsadója volt a klán-ügyek kezelése vonatkozásában is. Összességében véve napjainkig érvényes a megállapítás, amely szerint a [hagyományos] társadalmi erők, szerveződések [modern] politikai intézmények felett való dominanciája belátható időn belül nem oldható fel (Taraki 1997). Mindez annyiban jelent – jelenthet, jelentett – problémát, amennyiben az „eurománia” jelensége olyan idenitásválsághoz vezet, ahol a közösség egyik (nyugat-, modernizáció-orinétált) része olyasmért küzd, és olyan eredményeket ismer el sikerként, amelynek hiányoznak a szerves történelmi, társadalomfejlődési gyökerei. Ezzel ellentétben a társadalom másik – arányaiban nagyobb hányadot jelentő – része nem érzi sajátjának azt a saját kultúrájától megfosztott környezetet, amelyben el kellene igazodnia (Afshar 1992: 29-35).

A palesztín politikai rendszer (át)alakulása a (változó?) nemzeti célok tükrében

A PFSZ, illetve Fatah pozíciója. A palesztín nép – nemzetközi közösség által – legitim képviselőjeként számon tartott PFSZ¹⁴³ 1960-as évek óta tükrö a térség különböző országaiban létrejött palesztín mozgalmak politikai preferenciáinak, államalapítási céljainak. A PFSZ legfontosabb pártja a nacionalista, politikai értelemben szekuláris Fatah, amely egyaránt épít bizonyos demokratikus, illetve hagyományos, vallási értékekre (Skihaki 1998). A PFSZ és mozgalmi nemzeti aspirációinak elfogadtatását sokáig nehezítették azok a módszerek és eszközök, amelyekkel az 1960-70-es években ügyükre felhívták figyelmet (Christison 1999: 285-286). Mire a PFSZ, illetve a szekularizált (elsősorban jobboldali, nacionalista) politikai vonal az 1970-es évek második felében megértette a nemzetközi közösség többi államával való kommunikáció minőségének fontosságát, addigra az iszlámista erők olyan belső támogatottságra tettek szert, amelyről már nehéz megállapítani, hogy milyen mértékben vallási meggyőződéssel, illetve milyen mértékben a palesztín nép tovább fokozódó kiszolgáltatottságával magyarázható. A PFSZ-ben megtestesülő palesztín politikai berendezkedés részben a diaszpórában eltöltött éveknek, részben a nyugati nemzetközi közösséggel való 1990-es évekbeli szoros

¹⁴³ Az 1964-ben alapított Palesztínai Felszabadítási Szervezet (PFSZ) Végrehajtó Bizottsága (amely a törvényhozásnak minősülő Palesztínai Nemzeti Tanácsnak (PNT, PNC) tartozik beszámolóval) képviseli nemzetközi szinten a palesztín nép egészét, jogosult nevében tárgyalásra. A palesztín politikai rendszerről bővebben Gazdik (2004) és Rostoványi (2006: 230-249).

„munkakapcsolatnak” köszönhetően ötvözte a hagyományos és modern elemeknek. Regionális összehasonlításban a legdemokratikusabb politikai berendezkedést tulajdonítják neki.¹⁴⁴ Ehhez képest figyelemreméltó összefüggés, hogy – a demokrácia stabilitását vizsgáló kutatások szerint – valamely közösség (ország, társadalom) minél inkább demokratikus, annál nagyobb a valószínűsége, hogy gazdasági szankciók vagy ellenkező előjellel ösztönzők (segélyek) eredményesek lesznek politikája megváltoztatásában (idézi Tostensen és Bull 2002: 377). Ebben a megközelítésben az oslói folyamat gazdasági eszközökkel való támogatásának eredményessége magyarázható a demokrácia intézményi, tartalmi elemeinek 1990-es évekbeli hiányával. Ugyanakkor tény az is, hogy az Izraellel való politikai elismeréshez és átmeneti megegyezéshez vezető oslói megállapodásra az autoriter vezetési gyakorlat nélkül nem kerülhetett volna sor.

A PFSZ/PH vezető rétegét alkotó elit. Az oslói folyamat (sikere) két – a palesztín társadalmat illető – tényezőtől függött: Arafat személyétől és az iszlamista (ellen)kezdeményezések hiányától (Shikaki 1998). Az oslói folyamat egyedülálló lehetőséget – eszközt biztosított Arafat számára, hogy a Palesztín Hatóságból azt hozzon ki, amit legmegfelelőbbnek lát a palesztín jövő szempontjából. A korábbiakban ebben erősen korlátozták a konszenzuseresésre épülő PFSZ-en belüli politikai, döntéshozatali mechanizmusok, illetve a helyi, palesztín területeken élő palesztín közösséget is jellemző demokratikus elvek. A személyes uralomra épülő nemzetépítés (Sørensen 1993: 16) érdekében olyan eszközöket kellett alkalmazni az oslói folyamat és Izrael ellen elkövetett merényetek elkövetőivel szemben (Robinson 1997; Ghanem 2001; Parsons 2005), amelyek nem állták ki az emberi jogokra épülő demokratikus társadalmak próbáját. Az ellenzék biztonsági szolgáltatók által – sokszor izraeli közreműködéssel történő „háttérbe szorítása” (Roberts 2005: 20; Lia 2007a, 2007b; Taylor 2007) mellett a „polgári” Palesztín Hatóság működését is úgy kellett kialakítani, hogy minél kevesebb kontrollmechanizmus gátolja az oslói kompromisszumot megkötő – hazaköltöző gazdasági és politikai – elitet. A PH

¹⁴⁴ A palesztín közösséget a legdemokratikusabb arab társadalmak között tartják számon, amely abban az összefüggésben érvényes is, hogy a PFSZ ernyőszervezetként a nacionalista-szekuláris megközelítéssel egyetértő mozgalmak sokaságát tömöríti, évtizedek óta rendelkezik törvényhozással (PNC, Palesztín Nemzeti Tanács), illetve kormánynak megfelelő intézményekkel. A döntéshozatal, illetve végrehajtást azonban nem jellemzi a demokrácia, a kompetensként elfogadott vezetőnek (haláláig Arafatnak) gyakorlatilag szabad keze volt bármilyen kérdésben. E gyakorlatnak eredménye az oslói megállapodások kidolgozása, aláírása és végrehajtásának (palesztín oldalon azonosítható) gyengeségei is. Bővebben lásd *Authoritive Leadership and the New National Project* (Parsons 2000, 55-80).

felépítésében, struktúrájának kialakításában, működtetésében (legalábbis, ami a humán tőke, a közalkalmazotti, köztisztviselői állomány biztosítását illeti) a PFSZ, illetve a Fatah vezető szerepet játszott (Parsons 2005: 125-381).

Az oslói folyamat és a nemzeti célok. A PFSZ/Fatah – nem csupán utólag, de a kezdetektől – sokak által bírált¹⁴⁵ lépése volt az Izraellel való kiegyezés – vagyis lényegében a független, szuverén állam víziójának átmeneti autonómiára cserélése. A palesztín felet hivatalosan képviselő PFSZ, illetve az annak pénzügyeit kezelő Fatah (Ghanem 2001) – minden őt ért kritika ellenére – két okból fogadta el az átmeneti autonómiát az azonnali és végleges államiság opciója helyett. Egyrészt, mert kénytelen volt belátni a fokozatosság elvében rejlő racionalitást, másrészt mert Izraelhez viszonyítva jóval gyengébb képességekkel rendelkezett. A száműzetés évtizedei, az Öböl-háborúban (1991) való Szaddam Huszein melletti kiállást követő arab világban belüli relatív izoláltság, a palesztín vendégmunkások Kuvaitból való tömeges kiutasítása, a csődközelben anyagi helyzet (Sayigh 1999: 656-657; Ghanem 2001; Parsons 2005: 43) meghatározták tárgyalási pozícióját, amely az első intifáda (1987-1991) ellenére is korlátozott volt. A kísértés – a területeken élő akkor kb. kétmillió palesztín feletti ellenőrzés, az önrendelkezés azonnali lehetősége, a területek fejlesztésére vonatkozó ígéretek, a PFSZ-hívek ezreinek hazatelepítési lehetősége – egyszerűen túl vonzó volt, ahhoz, hogy vissza lehessen utasítani (Abed 1999: 31; Ghanem 2001: 20). Palesztín körökben elfogadott az a nézet, hogy a madridi Közel-Kelet konferenciát (1991. október) követően Washingtonban zajló izraeli-palesztín (-jordániai) tárgyalásokon (1991-1993) a „nemzeti projektet” illetően többet elérhettek volna, mint Oslóban (Parsons 2005: 78-80). Részből ezen oslói kompromisszum eredménye, hogy a területeken 1994-től kialakult palesztín kormányzati – politikai – rendszer a helyi és a hazaköltöző „tuniszi” politikai elitek sajátos szövetségén, versengésén (Brynen 1995; Challand 2002), a biztonsági apparátusokon, illetve a hagyományos társadalmi kötelékeken alapszik.

¹⁴⁵ Az oslói folyamat ellenzőinek többsége a palesztín diaszpóra, és kevésbé az Izraellel való kiegyezést támogató helyi lakosság köréből került ki, noha ez utóbbi is meglehetősen langyosan fogadta a megállapodásokat (lásd a 2.1. fejezetben található közvélemény-kutatási adatokat).

Neopatrimonális berendezkedés, egyszemélyi uralom, járadékvadászat. Az egyetlen politikai vezető uralmára épülő politikai rendszereket a személyes hűség, a tagok közötti érdek-orientált kapcsolatok tartják egyben. A palesztín esetben nem csupán a PFSZ-en belül, de az 1994-ben létrejövő Palesztín Hatóság keretei között is ez a gyakorlat érvényesült. A személyes kapcsolatok e rendszere a fennálló modern jogrenddel párhuzamosan, számos esetben azt figyelmen kívül hagyva alakítja az emberek közötti interakciókat (Shikaki 1998, Shikaki 2002, Bir Zeit 2004, 69-70). A rendszert az tartja működésben, hogy minden fontos politikai, gazdasági-pénzügyi, katonai (biztonsági), bürokratikus pozíciót az „erős ember” hívei töltenek be. Az érintett kör tagjai lényegében osztoznak abban a nem elsősorban anyagi értelemben vett korrupcióban,¹⁴⁶ amely szükségszerűen akadályozza a belső reformokat. E tehervállalásért cserébe a legitimnek elismert vezető olyan informális kapcsolati hálót, kliens-patrónus viszonyrendszert tart fenn, amelyben meghallgatásra és megoldásra találnak a hűséget fogadó személyek egzisztenciális problémái (Sørensen 1993: 16; Cramer 2005: 76-89, 252). A palesztín biztonsági szolgálatok szerepét, az általuk jelentett költségvetési problémát (2.3. alfejezet) annak tükrében lehetséges értelmezni, hogy a fegyves erők személyes hűsége közvetlenül a „patrónushoz” és nem a társadalomon (törvényhozáson) keresztül köti őket.¹⁴⁷ Ebből következően a(z) effektív legitimitás és társadalmi, törvényhozási kontroll nélkül működő rendszer működése, fennmaradása a biztonsági erők elismert vezetőjükhöz – a palesztín esetben Arafathoz – közvetlenül fűződő viszonyán múlik, múlt (Sørensen 1993: 16).

Az elmondottakkal összefüggésben a PFSZ-en belül egyébként is tetten érhető járadékvadász magatartásnak négy megnyilvánulása volt megkülönböztethető: a Fatah PFSZ-en

¹⁴⁶ A korrupciónak számos formája létezik, amelyek egy része (pl. a *wasta* intézménye) fontos társadalomszervező, kohéziós erővel is bír(t). Ezek szerepe és megítélése a modern politikai rendszerek adaptálásával sokat változott a palesztín példa esetében is. Bővebben lásd: Ezbidí, B. (2001): *Corruption and the Palestinian Political System*. In Ezbidí, B., ed (2001): *Corruption in Palestine*, Palestinian Research and Studies Center, Nablus; Amudsen, I. – Ezbidí, B. (2002): *Clientelist Politics? State Formation and Corruption in Palestine*. Chr. Michelsen Institute, Bergen (<http://www.cmi.no/publications/2002/rep/r2002-17.pdf>). A korrupció megítélésével kapcsolatban lásd JMCC (Jerusalem Media and Communication Center, <http://www.jmcc.org/>), illetve a (C)PRS (Palestinian Center for Policy and Survey Research, Ramallah, <http://www.pcpsr.org/>) 1990-es évek óta készített közvélemény-kutatásait. A Transparency International (TI) helyi partnerirodája az Aman (<http://www.aman-palestine.org/English/ContactUs.html>) 2003 óta készít felméréseket, amelyek alapján a Palesztín Hatóság 2,5-3 közötti CPI index értéket ért el az utóbbi években. Összehasonlításképpen 2005-ben Magyarország CPI értéke 5,0; Izraelé 6,3; a PH-é 2,6 (1: legkorruptabb, 10: legkevésbé korrupt rendszerek).

¹⁴⁷ A prioritásokat jól jelzi, hogy a működését 1994 nyarán megkezdő Palesztín Hatóság majdnem összes helyben beszédett júliusi és augusztusi adóbevételét a rendőri erők fizetésére költötték (CG/PECJAR 1994).

belüli hegemonitásának konszolidálása; Arafat személyes kontrollja a PFSZ pénzügyei felett; a katonai (később biztonsági) vonatkozások fontossága a diaszpóra nemzeti (nacionalista) elitje számára; valamint köszönhetően az 1993 szeptembere után bekövetkező (Arafat legitimitásának forrását is érintő) változásoknak, a PFSZ intézményeinek PH intézményeivel való felváltása (idézi Parsons 2005: 127).

*A Palesztín Hatóság létrehozása.*¹⁴⁸ Az oslói folyamat nem a demokratikus palesztín állam építéséről szólt. Az *elvi nyilatkozat* (1993) ugyan választott tanácsról (*elected council*, 1. cikk) rendelkezik, annak érdekében, hogy a palesztín nép demokratikus elvek szerint kormányozza saját magát (3. cikk), de ennek egyéb garanciáit (így a hatalmi ágak világos szétválasztásának szükségességét) nem írta elő. Sőt, a hatáskörátadás módját és a PNH kompetenciáit specifikáló *átmeneti megállapodás* (1995) olyan sajátos hatalmi rendszert irányzott elő, amelyben a választott tanács (praktikusan a parlament) – összhangban az *elvi nyilatkozat* 7. és 9. cikkeivel – törvényhozói és végrehajtó hatalommal egyaránt rendelkezik (3. cikk). Ennek gyakorlati megvalósítása – a törvényhozói és végrehajtói hatalom PNH-n belül egymáshoz, illetve tágabb kontextusban a PFSZ törvényhozói és végrehajtói struktúrájához való igazítása – már a palesztín politikai élet szereplőinek erőviszonyai és érdekei mentén alakult (Ghanem 2001; Parsons 2005). Fontos kérdés a választások (1996) által a PH-nak biztosított legitimitás, amennyiben nemzetközi szereplők – és közvéleménykutatások (Shikai 2006: 5) – hajlamosak a választások tisztaságával, demokratikus mivoltával mérni a politikai rendszerek legitimitását. A PFSZ vezetésének az 1990-es évek folyamán be kellett látnia, hogy a társadalom részéről jelentkező igényekkel összhangban (Nablusi 2005) hosszú távon akkor is demokratikus berendezkedés az elfogadható, ha az oslói megállapodások (az Izraellel kötött alku) elfogadtatása autoriter vezetési stílust igényelt. Amennyiben a demokráciába való átmenet azzal kezdődik, hogy az autoriter vezetés felismeri, hogy a folyamat saját pozíciójának elvesztéséhez vezet, kész együttműködni a szabad választásokon alapuló (új) rendszer, illetve kormány

¹⁴⁸ A Palesztín Hatóságot (PH) 1994-ben állították fel az Izraelről – területileg és funkcionálisan korlátozottan és időben fokozatosan – átvett hatáskörök irányítására. 1996-ban, a megszállt területeken (Nyugati Part, Kelet-Jeruzsálem, Gázai-övezet) első alkalommal megválasztott Palesztín Törvényhozó Tanács (PTT) megalakulásával a PH-t megszüntették, és a PTT egyik bizottságaként létrehozták a továbbiakban kormányként funkcionáló Végrehajtó Hatóságot (VH). A PTT és a VH együtt alkotja a Palesztín Nemzeti Hatóságot (PNH) a Végrehajtó Hatóságot gyakran szinonímaként használják a P(N)H-val. A Hamász 2005-2006 folyamán bekövetkező megerősödése megkérdőjelezi nem csupán a PFSZ palesztín népet képviselő mivoltát, de felveti a tárgyalásra jogosultság, felelősségre vonhatóság nemzetközi jogi problematikáját is.

kialakításában. De a folyamat itt nem ér véget: ha a választási rendszert elég ügyesen alakítják ki, akkor az új rendszer demokratikusabb lesz, mint az előző,¹⁴⁹ de nem lesz teljesen demokratikus (Sørensen 1993: 3). Az 1996-os palesztín választások – a választási rendszer kereteinek kialakítása révén (Gazdik 2004) – lehetőséget biztosítottak a Fatahnak, hogy tényleges társadalmi támogatottságához viszonyítva arányosan több képviselői helyet szerezzen meg a parlamentben. A Hamász parlamenti választásokon tíz évvel később aratott győzelmét ugyanezen sajátosságok eredményezték.

Az ellenzék helyzete, szerepe. A „modern” palesztín politikai rendszer koherens, közös cél irányában működni képes egységet – a PFSZ ernyőszervezet jellege, kívülről (legalábbis 2006-ig) hivatalosan monolit egységként való kezelése ellenére – máig nem alkot (Gazdik 2004). A Fatah PFSZ-en belüli legfőbb ellenfele a nála szekulárisabb, baloldali, liberálisabb – az *elvi nyilatkozatot* megszavazó PFSZ KT ülést (1993) és annak végrehajtását egyaránt bojkottáló – Népi Front Palesztína Felszabadításáért (PFLP). Másik, értelmiségi körökben (szintén) befolyásos mozgalom, a PFLP-ből kivált, a palesztín területeken egyenletes területi bázissal, támogatottsággal nem rendelkező, de az Izraellel való kapcsolatokban haladó álláspontot képviselő DFLP (Demokratikus Front Palesztína Felszabadításáért). A kétállamos megoldást elfogadják, de mivel annak „oslói” módját ellenezték, az 1996-os választásokat bojkottálták (Shikaki 1998). Az egyes politikai mozgalmak támogatottsága az alábbiak szerint változott (a zárójelben lévő két adat az 1993. novemberi, illetve 2000. januári mérést mutatja): Fatah (41,3%, 38%); PFLP (9%, 3%), Hamász (14,6%, 10%), Iszlám Dzsihád (3,3%, 4%). Figyelemre méltó, hogy 1993 végén 25,5%, miközben 2000 elején már 42% volt a politikai párt-preferenciával nem rendelkezők aránya a választadók között (CPRS/PCPSR 1993; 2000). Az ellenzéki pártok támogatottságának csökkenése az öngyilkos merényletek palesztín társadalmon belüli elítélésével magyarázható (Shikaki 2006).

Az oslói folyamat aláaknázásában – Izrael elleni támadásokban megnyilvánuló elutasításában – jelentős szerepe volt (van) az iszlámista irányzatnak, amely szellemiségéből, ideológiájából adódóan ellentmondásban áll bármiféle nemzet(állam)i

¹⁴⁹ A Palesztín Hatóság legitimitásának belső forrását a PFSZ, illetve a Palesztín Nemzeti Tanács jóváhagyása (Gáza, 1994) jelentette – még akkor is, ha a szavazást több PFSZ mozgalom bojkottálta.

törekvéssel.¹⁵⁰ Az utóbbi évek politikai divatja – a terror elleni küzdelem – ellenére az iszlamizmus nem új jelenség. Ahogy a térség egészében, úgy a palesztín társadalom esetében is megvannak a régebbre nyúló gyökerei.¹⁵¹ A megszállás realitása, illetve az állam hiánya azonban azzal a következménnyel járt, hogy a nacionalista, illetve iszlamista erők hasonló ideológiai-politikai platformra kerültek. Amíg az iszlamista mozgalmak világszerte a gyarmatosítás örökségével, a modern (nemzet)állami berendezkedéssel szemben keresnek-kínálnak alternatívát, addig az államnélküliség a palesztín iszlamista mozgalmakat – az Iszlám Dzsihadot és a Hamászt – arra készítették (készítetik), hogy nacionalista „versenytársaikkal” hasonló célokért küzdjenek (Legrain 1990: 187). Elsősorban ez a magyarázata annak, hogy a Hamász – 2005-2006-ig – aktívan és közvetlenül nem gyengítette a PFSZ-t. Meggyőződésük szerint az oslói folyamat volt annyira irreális, a PFSZ politikája annyira életképtelen, hogy az egész „vállalkozás” idővel magától össze fog omlani (Zahar 1995: 83). A PFSZ-hez tartósabban vagy átmenetileg kötődő szekuláris-nacionalista (pl. Fatah), és az inkább baloldali-szekuláris (pl. PFLP, DFLP) mozgalmak, illetve a (nézeteit illetően szintén megosztott) iszlamista ellenzék (elsősorban Hamász, Iszlám Dzsihad) platformja közötti fő – elvi – különbség egyrészt az Izraelhez való viszonyban, másrészt az oslói folyamat megítélését illetően van. Míg a PFSZ-en belül azért elleneztek az oslói megállapodásokat, mert az bizonytalan kimenetelű kompromisszumot jelentett a palesztín állam azonnali megteremtésével szemben, addig az iszlamista erők – legalábbis írásba foglalt céljaik szerint – teljes mértékben elutasítják Izrael létét, a vele való megállapodás szükségességét, lehetőségét.

¹⁵⁰ A legtöbb iszlamista mozgalom politikai platformja szerint az arab és iszlám rezsimek (Iránt kivéve) visszatértek a dzsahiliyya (*jahiliyya*), vagyis az iszlám bevezetését megelőző barbarizmus állapotába, amelyen változtatni csak az Isten (Allah) jogát (uralmát) egyedül helyreállítani képes alulról szerveződő népi forradalommal lehetséges (Legrain, 1990: 175-191). Ez nem azt jelenti, hogy a VII. századi iszlám közösség állapotát kívánja helyreállítani, hanem arra törekszik, hogy a „muszlim sors” jelene és jövője vonatkozásában – a Nyugat ellenében, alternatívájaként – autentikus befolyást gyakoroljon (Haddad 2003: 469).

¹⁵¹ Az iszlamizmus palesztín közösségeken belüli helyzetéről lásd: Litvak, Meir (1996): *The Islamization of Palestinian identity: the case of Hamas*. Tel Aviv: Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies; Schoch, Bernd (1999): *The Islamic movement: a challenge for Palestinian state-building*. Jeruzsálem: Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (Passia); Hroub, Khaled (2000): *Hamas: political thought and practice*. Washington: Institute for Palestine Studies; Frisch, Hillel (2005): *The Islamic dimension in Palestinian politics*. The Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Ramat Gan; Bar-Ilan University; Lewitt, Matthew (2006): *Hamas politics, charity, and terrorism in the service of jihad*. New Haven: Yale University Press; Chebab, Zaki (2007): *Inside Hamas: the untold story*. London: I. B. Tauris

Összegzés. Az oslói megállapodásokkal fokozatosan kialakított önrendelkezés, az azzal összefüggésben zajló izraeli hatáskör-, és területátadás, illetve a gázai kivonulás (2005. augusztus-szeptember) jelentősége ellenére a külső határokat továbbra is Izrael ellenőrzi (egyoldalúan). Nézőpont kérdése, hogy e felemás szuverenitás jó-e vagy sem a palesztín önrendelkezés szempontjából, mindenesetre az 1994 előtti gyakorlattal szemben – és a végső megállapodás hiánya ellenére – a palesztín lakosság nagy része palesztín főhatalom alatt él. Ha nem kívánják otthonukat – a Gázai-övezetet vagy a Nyugati Part „A” minősítésű területeit – elhagyni, illetve nem kerül sor olyan „incidensekre”, amelyek az izraeli hadsereg PH polgári és biztonsági fennhatósága alatt álló területeken való megjelenését eredményezi, úgy érezhetik magukat, mint bármelyik hasonló adottságú fejlődő országban. A bezártságban rejlő szabadság ellenére a helyzet korántsem ideális. A Palesztín Nemzeti Hatóság – mint autonómia, formálisan kvázi állami képződmény – egyszerre emlékeztetett kliens, fejlesztő, illetve járadék-vadász államra (Khan et al 2004: 13-119). Amint az az 1990-es évek közepén már világosan látható volt, „a PH valószínű addig lesz képes túlélni a ránehezedő társadalmi nyomás ellenére, amíg hiányzik a társadalom (törvényhozás) rezsimre gyakorolt hatása” (Robinson 1997: 200). A befejezetlen oslói békefolyamat lényegében konzervált egy olyan átmeneti állapotot, amelyet társadalmi megosztottság, politikai széttagoltság, tiszta, világos nemzeti célok, és az ahhoz igazodó belső struktúrák hiánya jellemez.

3.2. Szuverenitás vs. életképesség

„az állam nem valami természetszerű isteni beavatkozás”
(Marti Koskenniemi)

Az önrendelkezéshez való jog nemzetközi jogi alapelveként való elismerése elméletileg és gyakorlatilag is magában hordozza (hordozta) annak a veszélyét, hogy olyan maguknak függetlenséget követő közösségek nyerik azt el, amelyek effektíve nem képesek önmagukról gondoskodni.¹⁵² Nyilván felmerülhet kérdésként, hogy milyen rendszerben nem képesek arra – itt a nyugati és az attól eltérő nem-nyugati típusú társadalomszerveződési módok, típusok közötti különbségre utalnék – de miután megmaradni, boldogulni a létező (globális, nemzetközi) rend(szer) keretein, erőviszonyain belül kell, ezért rögtön el is vethetjük a gyakorlatban nem tesztelhető alternatívákat.¹⁵³

Az államkudarcok jelenségét, illetve a nemzetközi jog alapelveinek fejlődését vizsgálva – legalábbis fekete-afrikai példák alapján – megállapítható, hogy az állam kudarca (*state failure*) több esetben elsősorban azzal magyarázható, hogy a dekolonizáció folyamán nem szenteltek kellő figyelmet a hatékonyság (*effectiveness*) elvének (Kreijen 2003). Kétségtelen, hogy a vizsgált példák a Föld csupán egyetlen kontinensének gyakorlatát veszik alapul, de a nemzetközi jog bizonyos elismert alapelveinek ellentmondásaira vonatkozó következtetései – módszertanánál fogva – általános érvényűek. Az önrendelkezési jogra – mint nemzetközi jogi alapelve – hivatkozva függetlenséget adni a gyarmatoknak (és gyámsági területeknek) több esetben oda vezetett, hogy a szuverenitás sok esetben lényegi tartalom nélküli formális-jogi jelenséggé vált. Más megfogalmazásban a szuverenitás negatív (formai),

¹⁵² A Nemzetközi Bíróság 1948. május 28-án elfogadott tanácsadói véleményében az ENSZ Alapokmánya 4. cikkéből kiindulva a tagfelvétel öt elemét állapította meg: a) felvételét csak állam kérheti, b) a felvételt kérő államnak békeszeretőnek kell lennie, c) el kell fogadnia magára nézve az Alapokmányból folyó kötelezettségeket, d) alkalmasnak és e) hajlandónak kell lennie e kötelezettségek teljesítésére. Mindenképpen hangsúlyozandó, hogy napjaink nemzetközi rendszerében nem létezik olyan objektív szempontrendszer, mely alapján egyértelműen megállapítható lenne, hogy a felvételét kérelmező tekinthető-e államnak; erről az említett 4. cikk rendelkezésének megfelelően a Biztonsági Tanács tagjai döntenek (Bokorné 2000: 101-102)

¹⁵³ Hiába jelent mást – Európához, Amerikához képest – délen, vagy keleten egyén, közösség, társadalom, illetve azok egymáshoz való viszonya akár valamely valláshoz, akár a néphez, nemzethez tartozás értelmezése tükrében, a történelem eddigi alakulása folytán mégis a nyugati gyökerű nemzetállamok, lehetőség szerint a demokratikus berendezkedésű politikai rendszerek minősülnek referenciának. Az e keretek között társadalmi stabilitást felmutatni képtelen (fejlődő) államok jelenthetnek veszélyt a fennálló rend minőségére, illetve a nemzetközi rendszer működésére nézve, de olyan alternatívát – nagy valószínűséggel – szintén nem képesek nyújtani, amely a világ összes (eltérően fejlődött) közösségének békés együttélését biztosítani képes. Más kérdés, hogy a béke vagy biztonság hiánya milyen (pozitív?!) szerepet játszik az emberiség, a különböző közösségek, egyének fennmaradása szempontjából.

illetve pozitív (tartalmi) értelemben is értelmezhető – és az előbbi megléte nem garanciája az utóbbinak (Jackson 1990).

A hatékonyság szerepe minden decentralizált – formális központi irányítás, illetve következetesen, minden szereplő által tiszteletben tartott közös értékrend, illetve játékszabályok nélkül működő – rendszerben, legyen az jogi, vagy akár gazdasági, politikai-hatalmi rendszer, kritikus fontosságú. Ebből következően, amennyiben a hatékonyság kritériumát anélkül áldozzák fel – például a nemzeti függetlenség oltárán – hogy a centralizáció irányába elmozdulás történne, annak szükségszerűen fájdalmas következményei lesznek a fennálló (belső és nemzetközi) rendet illetően (Kreijen 2003: 171). Hatékonyság alatt az adott entitás élet-, és működőképességét értjük, azt, hogy (a) az adott területen élő lakosság az ország határain belül képes és hajlandó a maga alkotta együttélési normák betartására és betartatására, vagy (b) azok olyan módon való megváltoztatására, hogy az nem veszélyezteti az állam szuverenitása alá nem tartozó külső (határán kívül eső) területek biztonságát. Más szavakkal olyan körülményeket képes lakosságának biztosítani, hogy azok nem kívánnak más állam területén élni (Kleiman 2002).

A hatékonyság és jogszerűség (*legality*) egymástól való elválasztása a nemzetközi jog két egymással ellentétes, mégis hasonló – etikai és társadalmi (erőviszonyokat kifejező) – szemléletéből következik.¹⁵⁴ A gyarmati rendszer felbomlási folyamata inkább az előbbi ismerv átalakulásából, hiányából következő jelenség volt. A dekolonizáció viszont – több esetben – nem garantálta automatikusan a bizonyos politikai, jogi gondolkodás fejlődéséből következő másik ismerv meglétét, amely különbség áthidalására választ kívánt a nemzetközi fejlesztési segélyezés rendszere. A tények és a normák¹⁵⁵ közötti különbségek (ignorálásának) jó példája a Kongói Köztársaság (később Kongói Népköztársaság, majd Zaire, majd Kongói Demokratikus Köztársaság), amelynek államként való elismerésekor a legkevésbé sem számított, hogy 1960-ban nemhogy hatékony, de *de facto* semmilyen funkciót ellátni képes kormánya nem volt (Kreijen 2003: 174).

¹⁵⁴ Koskenniemi (*The Wonderful Artificiality of States*) idézi és bővebben Kreijen (2000: 172).

¹⁵⁵ Vagyis, hogy az állam létesítésének és elismerésének nem kizárólagosan kodifikált, de elvárt feltétele a terület, a lakosság, az állam nevében szuverenitást gyakorolni képes főhatalom, illetve a külső kapcsolatok létesítésének képessége (montevideói egyezmény, 1933).

Hasonló dilemmák merülnek fel a palesztín állam létrehozása kapcsán is,¹⁵⁶ és úgy tűnik, hogy a létező nemzetközi hatalmi- és intézményrendszer, de legalábbis annak meghatározó szereplői – minden erre vonatkozó verbális támogatás ellenére – nem szívesen tolerálják a tények és a normák közötti eltéréseket.¹⁵⁷ Bár jellemzően az izraeli jelenlét, az 1967-ben kezdődő katonai megszállás, illetve a Palesztín Hatóság létrehozását követően (1994) nem teljesen realizált hatás-, és feladatkör átadással magyarázzák a palesztín entitás politikai és gazdasági problémáit, annak nyilvánvalóan összetett belső – hatékonysági – okai is vannak. A nemzetközi gyakorlat és tapasztalat – a kongói példa ellenére is – azt mutatja, hogy a hatékonyság az államelismerés alapvető eleme (idézi Kreijen 2003).¹⁵⁸ Ennek nem utolsósorban az állami – kormányzati – felelősségvállalás miatt van jelentősége, hiszen adott államnak nem csupán saját, de más államok területét és lakosságát illetően is vannak kötelezettségei. Ennek mércéje lényegében az ellenőrzés-gyakorlási képesség. Amilyen mértékben képes egy állam területe, illetve lakossága felett ellenőrzést gyakorolni, olyan mértékben vonható felelősségre tetteiért (de Visscher 1968: 286). Más megfogalmazásban – és egy palesztín esettanulmány alapján – az is kijelenthető, hogy a szerződések, megállapodások olyan mértékig érvényesek, ameddig betartásuk kikényszeríthető (Arnon, Svivak és Sussmann 2003). Elfogadva ezt az érvelést, könnyen belátható, hogy a palesztín területeken történekeért a PH-hoz képest inkább effektív (bár nem kizárólagos) ellenőrzést gyakorló Izraelt teszik széles körben felelőssé.

Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy Izrael megszállt területekről való kivonulása – sőt a függetlenség sem – nem feltétlenül garanciája a hatékony palesztín állam létrejöttének. Az önrendelkezési jog biztosítása önmagában még nem bizonyítéka a működőképességnek –

¹⁵⁶ A *roadmap* alapjául szolgáló George W. Bush-beszédet (2002. június 24) megelőzően Washingtonban konferenciát rendeztek a palesztín állam életképességéről (*Conference on the Viability of a Palestinian State*, 2002. június 19.). Kevésbé a szuverenitás, mint inkább az „életképesség” kifejezés minőségi, mennyiségi meghatározása okozott problémát, amelyet a résztvevő izraeli és palesztín kutatók különböző aspektusokból jártak körbe. Gazdasági szempontból talán az az életképes állam, amely képes olyan jólétet biztosítani állampolgárainak, hogy azok nem kívánnak elvándorolni (Kleiman (2002): *Palestinian Economic Viability and Vulnerability*. Kézirat, p1.). A palesztín lakosság 1950-es, 1960-as évekbeli migrációjáról lásd pl.: Gabriel, A. Stuart – Sabatello, Eitan F. (1986: 245-262): „Palestinian Migration from West Bank and Gaza,” in *Economic Development and Cultural Change*.

¹⁵⁷ Ennek általános vonatkozásairól, az önrendelkezési joggal (annak megtagadásával) kapcsolatos dilemmákról, arról, hogy jelent-e valódi alternatívát az erőszakkal szemben lásd az alábbi tanulmánykötetet: Hannum, Hurst – Babbitt, Eileen F., eds (2006): *Negotiating Self-Determination*. Lanham: Lexington Books

¹⁵⁸ De Visscher (1968): *Theory and Reality in Public International Law*; Kelsen, H (1967): *Principles of International Law*.

ennek „tesztelése” pedig komoly nehézségekbe ütközik Kreijen (2001). A korlátozott, illetve teljes szuverenitás (autonómia, saját állam) és életképesség (társadalmi érettség, gazdasági-, politikai-, intézményi működőképesség) a palesztín példa esetében sem szükségszerűen feltételezik egymást.¹⁵⁹ Bár nehezen bizonyítható, ráadásul nem is szolgál igazolásul a függetlenséget követelők számára, nem szabad elfelejteni, hogy születőfélben lévő állam és születőfélben lévő államkudarc potenciálisan ugyanazt is jelentheti (Gazdik 2006).

¹⁵⁹ A probléma mikroszintű érzékeltesére jó példa a gázai kikötő jelentőségét vizsgáló tanulmány. A szerzők ugyan megállapítják, hogy a kikötők (létesítésének) gazdaságosságát vizsgáló szakirodalom szerint hatékonyabb lenne az izraeli Askelon kikötőjének bővítése, és annak a palesztínok számára való hozzáférésének biztosítása, ugyanakkor a létező politikai ellentétek mérséklése, illetve a két fél közötti aszimmetrikus érdekérvényesítési képességek (lényegében az önkényes izraeli intézkedések veszélye) miatt összességében mégis indokoltabb, ha gazdasági értelmében nem is feltétlenül hatékonyabb a gázai kikötő felépítése (Armon, Svivak és Sussmann 2003).

4. A segélypolitika külpolitikai háttére: Európa és a közel-keleti konfliktus

„Európának szüksége van rá, hogy vállalkozása sikerrel járjon,
mivel a fejlesztéspolitika saját identitását formálja,
mivel nemzetközi kérdésekben tanúsított ereje
részben a harmadik világgal fenntartott különleges kapcsolataiból táplálkozik”
(idézi Karagiannis 2004: 181)¹⁶⁰

Az oslói folyamat segélyekkel való támogatása nem egyszerűen az oslói folyamat sikeréről szólt, hanem az azt támogató államok külpolitikai értékeinek, érdekeinek érvényesítéséről is. Ezek megértéséhez szükséges egyrészt a két legnagyobb donor – Európa és az Egyesült Államok – politikai álláspontjai és lehetőségei közötti különbségek áttekintése, másrészt az EU és tagállamai közötti eltérő (kül)politikai pozíciók és fejlesztéspolitikai célok azonosítása.

Az Egyesült Államok közel-keleti érdekei és eszközei a térség politikai helyzetének alakulása szempontjából sokkal meghatározóbbak, mint Európáé.¹⁶¹ Az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió külpolitikája intézményi sajátosságokból adódóan kevésbé meghatározó. A szervezet és tagállamainak térséggel – Izraellel, palesztín kérdéssel – való történelmi, politikai kapcsolatai ugyanakkor sokkal összetettebbek az Egyesült Államokénál (Duchene 1988; Greilsammer 1988; Dupla 1990; Chagnollaud 1990; Jawad 1992; Nonneman 2005; Gazdik 200Y). Az EU közös kül- és biztonságpolitikájának

¹⁶⁰ „Europe needs the enterpsise to succeed because development policy helps shape its own identity; because a part of its strength in international affairs comes from its special relations with the Third World (...).”

¹⁶¹ Az amerikai adminisztráció arab-izraeli kérdéssel kapcsolatos Közel-Kelet politikájának alakulásáról lásd többek között Shadid, M. K. (1981): *The US and the Palestinians*. New York: St Martin Press; Joffé, G. (1993): *American Policy in the Middle East and the Arab-Israeli Peace Process* (in: Middle East and North Africa, 1994) London: European Publications, p 3-10; Arens, Moshe (1995): *Broken covenant: American foreign policy and the crisis between the U.S. and Israel*. New York: Shimon and Schuster; Neff, D. (1995): *Fallen Pillars. US Foreign Policy Towards Palestine and Israel since 1945*. Washington: Institute for Palestine Studies.; Chomsky, Noam (1999): *Fateful Triangle. The US, Israel and the Palestinians*. Cambridge (MA): South End Press; Christison, K. (1999): *Perceptions of Palestine*. New York: Routledge; Quandt, William (2001): *Peace Process. American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*. The Brookings Institute and the University of California Press; Little, Douglas (2002): *American Orientalism. The United States and the Middle East since 1945*. p 77-117, 267- 307. The University of California Press, Lesch, David W. (2003): *The Middle East and the United States*. pp 191-211, 233-251, 252-275, 275-291. Trinity University, Westview Press; Hahn, Peter L. (2004): *Caught in the Middle East: U.S. policy toward the Arab-Israeli conflict, 1945-1961*. Chapell Hill: University of North California Press; Boyle, Francis A (2004): *Destroying world order: U.S. imperialism in the Middle East before and after September 11*. Atlanta (GA): Clarity Pres; Ross, Dennis (2005): *The Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace*. New York: Farrar, Straus & Giroux; Rosoványi Zsolt (2006: 173-180, 195-209): *Együttélésre ítéelve*. Budapest: Korona; Indyk, Martin (2006): „US Strategy for Resolving the Israeli-Palestinian Conflict” in Daalder et al 2006.

(CFSP) intézményesülése időben egybeesett nem csupán az oslói békefolyamat kezdetével (1993), de részét képezte annak az egyre markánsabbá váló Euro-Mediterrán együttműködés (Barcelona-folyamat, 1995) is. Bár az EU/EK mind külkapcsolati, mind fejlesztéspolitikai vonatkozásokban kiemelt prioritásként kezelte a palesztin kérdés igazságos rendezését, politikai téren különösebben nem volt hatékony (Clairet 1994; Holland 1997: 120-136; Piening 1997: 69-93; Kanafani 1999; Bretherton és Vogler 1999; Hill és Smith 2000; Vasconcelos és Joffé 2000: 216-223; Ortega et al 2003; Asseburg 2003; Jünemann et al 2004; Asseburg 2004; Eran 2004). Ennek magyarázata nem utolsósorban az Egyesült Államok és Európa versengésében, részben eltérő, részben közös közel-keleti érdekeltségeiben, Izraelhez való eltérő viszonyukban, illetve a külpolitikai döntéshozatal eltérő mivoltában keresendő (Atlantic Council 2002; Nonneman 2003; Kühnel et al 2003; Cameron 2004; Indyk 2006; Sayigh 2006).

Az amerikai külpolitikát jellemzően uraló realista szemlélettel szemben, Európában inkább a nemzetközi kapcsolatok liberális felfogása és megközelítése dominál.¹⁶² Bármiféle további összehasonlítást keretek közé szorít az a tény, hogy az Egyesült Államok szuverén állam, Európa – az Európai Unió létre ellenére – viszont nem. Ennek ellenére az arab-izraeli (palesztín-izraeli) kérdésben elfoglalt pozícióik viszonylag markánsan megkülönböztethetők. Közös történelmi fejlődésükből – nyugati civilizációhoz való tartozásukból – adódóan az alapértékek azonosak, sőt lényegében a palesztín állam megteremtésének szükségességében sincs eltérés. Ami mindenképpen eltér: a mindenkori tágabb, egymásnak sokszor ellentmondó nemzetközi, regionális politikai-hatalmi érdekek; a konfliktus észlelése, az arról való gondolkodás; az arab-izraeli konfliktustól (a térségtől) való földrajzi távolság; illetve a sikeresnek vélt megoldási technikák, taktikák, időzítés, stb. A két nemzetközi szereplő felsorolt szempontok szerinti összehasonlíthatósága nem egy doktori disszertáció tárgya volt és lehetne. Ebből adódóan a dolgozat hátralévő részében az amerikai külpolitika, illetve segélyezési gyakorlat csupán olyan esetekben, mértékig kerülnek bemutatásra, amennyire azt a nemzetközi erőviszonyok, illetve az európai szerepvállalás érzékeltetése szükségessé teszi.

¹⁶² A Közel-Kelet nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepéről – arról, hogy miért és mennyiben nehéz annak elméleti struktúráit, kategóriáit a térség vonatkozásában alkalmazni – lásd Halliday, Fred (2005): *The Middle East in International Relations. Power, Politics, Ideology*. Cambridge: Cambridge University Press.

4.1. Európa térségbeli politikája az amerikai külpolitika tükrében

Az Egyesült Államok és Európa Közel-Kelethez való viszonya 1978/1980-ig.

Miután az 1970-es évekig az EGK/EK tagállamai között nem volt szigorú külpolitikai koordináció, az Egyesült Államokkal való bármiféle összehasonlítás meglehetősen nehézkes. Az Egyesült Államok nem is nézte jó szemmel az EGK/EK politikai kérdésekben tanúsított egységes álláspontjait. Ennek kellő bizonyítéka, a nagy realista Henry Kissinger (amerikai nemzetbiztonsági tanácsadó és külügyminiszter) által ösztönzött, a maga korában Európa fővárosaiban hűvösen fogadott „javaslat”,¹⁶³ miszerint politikai szinten – eredetileg az ECP keretein belül – az EK-nak jobb, ha csak regionális (mármint Európán belüli) érdekei vannak (idézi Smith 2004:61).

Az Egyesült Államok Izraelhez és az arab világhoz való viszonya 1948-tól kezdve sok változáson ment keresztül.¹⁶⁴ Befolyásolta azt a világháború után létrejövő új nemzetközi rend, az ENSZ intézményrendszere, a hidegháború szakaszai, illetve dinamikája (Halliday 2005: 123-129; Lesch 2003: 89-191), baráti rezsimek politikai-stratégiai érdekből történő támogatása, az Egyesült Államok Európával és NATO-val való egyéb természetű kapcsolatai, gazdasági érdekek (Little 2001: 43-77), illetve a közel-keleti (arab, palesztín, izraeli) szereplők amerikai adminisztrációkhoz való hozzáállása, alkuképessége. Sokak szerint Washington – a hasonlónak vélt történelmi, államalapítási tapasztalatok miatt – mindig izraeli lencsén keresztül látta-érezte az arab-izraeli konfliktus okait (Christison 1999, Little 2002). Ez nem jelenti azt, hogy az amerikai Közel-Kelet politikát Izrael irányítaná, és nem igaz az sem, hogy az csupán Izrael feltétel nélküli támogatását jelenti. Az Izrael irányába létező támogatás fokozatosan fejlődött, és különösen a harmadik, negyedik arab-izraeli háború idején – annak következményeivel összefüggésben – nőtt látványosan.

¹⁶³ Az „Európa éve” (*Year of Europe*) beszéd 1973. április 23-án – a kibontakozó olajválság és a negyedik arab-izraeli háborút megelőző kontextusban – hangzott el (bővebben lásd a *Foreign Affairs* 1974. januári számában azonos címmel megjelent publikációt) és részben az európai fővárosok között létező nézetkülönbségekre, részben az európai-amerikai kereskedelmi rivalizálásra utalva javasolta a távolabbi ügyektől való európai távolmaradást (Nuttall 1992: 86). Időközben persze „Európa határai” közelebb kerültek a Közel-Kelethez is.

¹⁶⁴ Bár lehet egységes amerikai külpolitikáról beszélni, formálódásának súlypontja koronként, elnöki periódusonként különbözik. Az amerikai adminisztráción, bürokrácián belül is nagy nézetkülönbségek lehetnek a Fehér Ház, a külügyminisztérium, a védelmi minisztérium, illetve a mindenkorai nemzetbiztonsági tanácsadó által képviselt álláspontok, politikai preferenciák, illetve prioritások között.

Az 1967-1973 közötti időszak óta – legalábbis Izraellel való kapcsolatát illetően – viszonylag következetes amerikai Közel-Kelet politikához képest az európai álláspont kevésbé koherens. Ennek okai az európai államok külpolitikai orientációnak változatosságában, a közös politikák fokozatos fejlődésében, illetve az amerikai elképzelésektől eltérő eszközök helyeslésében keresendők.

Az EK 1972-ben hirdette meg „globális mediterrán politikájának” első verzióját.¹⁶⁵ Bár kifejlődése még sokáig váratott magára, de már jelezte az EU egységes nemzetközi szereplőként való fellépésének igényét. Az 1970-es években két jelentősebb olyan EK-nyilatkozat született, ami a külpolitikai kérdésben való közös álláspont létezését mutatta. Először 1973-ban a negyedik arab–izraeli háború idején,¹⁶⁶ majd 1977. június 29-én adott ki a közösség nyilatkozatot, amelyben az EK kiállt a palesztinok jogaiért. Az 1973. november 6-án kiadott brüsszeli nyilatkozat nem önmagában a háború eredménye. Ha az EK államainak valóban kizárólagos prioritást jelentenek a palesztin nép jogai, külpolitikai (jellegű) állásfoglalásukat 1967-ben adták volna ki a (palesztinok, a PFSZ által magukénak követelt állam alapját képező) területek izraeli megszállásakor. A negyedik arab–izraeli háború idején azonban összekapcsolódott az EK, mint gazdasági integráció érdeke (az olajellátás biztonsága, illetve az alacsony, de legalábbis kiszámíthatóan emelkedő árú kőolaj iránti igény), és az olajtermelő arab államok (OAPEC) politikai követeléseinek (palesztin állam) gazdasági eszközökkel való érvényesítésének lehetősége.¹⁶⁷ Lényegében – Franciaország hatására – a kilenc akkori EK-tagállam erősíteni kívánta az arab világgal fennálló kapcsolatait. Az 1973-as nyilatkozatot az Arab Liga algíri csúcstalálkozója örömmel üdvözölte, és felvetette egy szélesebb együttműködés lehetőségeit: ez a későbbiekben kifejezésre jutott az európai és arab parlamentek képviselőinek találkozóiban, illetve az – az *euro-mediterrán együttműködés* előzményének tekinthető – *euro-arab*

¹⁶⁵ A – palesztin reláció részletesebb vizsgálata nélkül – a térségbeli arab államok, illetve Irán és az Európai Közösségek, Európai Unió kapcsolatainak jó áttekintését adja: Nonneman, Gerd, ed (2005): *Analyzing Middle East Foreign Policies and the Relationship With Europe*. London: Routledge

¹⁶⁶ Az ENSZ-közügyülés 1974-ben adott megfigyelő státust a palesztin nép egyedüli és törvényes képviselőjének elismert PFSZ-nek.

¹⁶⁷ Más kérdés, hogy a közel-keleti olajállamok, vagy azzal (meghatározó mértékben) nem rendelkező, de arab egységben gondolkodó egyéb államok (például Egyiptom, Szíria) számára a palesztin ügy politikai kártyaként is játszható volt. Ennek felismerése vezetett ahhoz, hogy 1967 után a PFSZ (és más palesztin szervezetek) egyre önállóbb nem csupán erőszakot alkalmazó, terrorista módszereiben, de diplomáciai csatornákon is próbál közeledni az európai államokhoz (is).

párbeszéd politikai, gazdasági, társadalmi folyamatának megindulásában (1975) is (Piening 1997: 72; Hill és Smith 2000: 297; Gazdik 200Y).

Az 1977-es londoni, szintén a francia álláspontot tükröző Európai Tanács (EiT) nyilatkozat – időben Anvar Szadat Jeruzsálemben (a Knesszetben) tett szeptemberi történelmi látogatása előtt – hangsúlyozta, hogy bármilyen tárgyalásnak a palesztinok képviselőjével kell történnie, illetve a telepek létrehozásakor tekintettel kell lenni a palesztinoknak a szülőföldhöz – egyelőre (retorikailag) még nem államhoz – való jogára (Aoun 2003: 291). Az első jelentős, a palesztin nép önrendelkezéshez való jogát hangsúlyozó közös európai dokumentumnak – állásfoglalásnak – a Camp David-i keretegyezményeket (1978), majd az Egyiptom és Izrael között megkötött békeszerződés (1979. március 26.) után és részben arra hivatkozóan kiadott tizenegy pontból álló *velencei nyilatkozatot* (1980. június 13.) tekintik.¹⁶⁸

A Camp David-i megállapodások jelentősége, a *velencei nyilatkozat* üzenete

A keretegyezmények hatása az EU és az Egyesült Államok térséghez viszonya szempontjából két dologban ragadható meg. Egyrészt lényegében ettől kezdve válnak a palesztin-, illetve izraeli érdekek (viszonylag) következetes képviselőivé, másrészt ettől kezdve válik egyre markánsabbá a közel-keleti konfliktus megoldása során alkalmazható eszközökkel kapcsolatos eltérő meggyőződésük is. Ami az amerikai adminisztráció megközelítését illeti, abban – különösen 1978 óta – mind Izrael, mind bizonyos térségbeli államok vonatkozásában jelentős szerepet játszanak az amerikai segélyek.¹⁶⁹ E segélyek – akár katonai, akár polgári felhasználásuk – elsősorban az amerikai külpolitika érdekeit szolgálják. George P. Shultz korábbi külügyminiszter megfogalmazásában (1986) az amerikai segélypolitika négy fő pillérének egyike a közel-keleti békefolyamat támogatása (Rabie 1988: 4). Bár az 1980-as évek vége óta, egy tényezővel, a hidegháborús logikával

¹⁶⁸ Izrael akkori miniszterelnökének, Menahem Beginnek a reakciója szerint a nyilatkozat nem más, mint „recept Izrael elpusztítására” (Chagnollaud 1990: 160). A 11 pontból álló nyilatkozat szövege elérhető: http://europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/decl/

¹⁶⁹ Bizonyos közel-keleti államok (Izrael, Jordánia, Egyiptom) már 1978 (1979) előtt is jelentős külföldi segélyben részesültek. Különböző kedvezményes kölcsönök, magánadományos és hivatalos segélyek formájában 1950 és 1973 között Izrael mintegy 18 milliárd USD forráshoz jutott; ennek nagy része az Egyesült Államoktól származott, kisebb hányada Németországtól (Crittenden 1979). Az Izrael számára biztosított különböző amerikai segélyek nagyságrendje 1974-1979 között évi 2-2,5 milliárd USD, 1980-tól évi 2,5-3 milliárd USD (Gharaibeh 1985: 151). Izrael 1997 (1998) óta nem tartozik azon államok csoportjába, amely jogosult hivatalos fejlesztési segélyre (ODA-ra).

kevesebb van a játszmában, az amerikai kül- és segélypolitika céljai a Közel-Keleten sokat nem változtak. E célok az alábbiakban foglalhatók össze: (i) a stabilitás biztosítása e stratégiai fontos régióban, (ii) Izrael biztonságának és jólétének erősítése, (iii) más baráti államok biztonsági igényeinek támogatása,¹⁷⁰ (iv) a regionális konfliktusok békés eszközökkel való megoldása (elsősorban Izrael és az arab államok vonatkozásában, illetve (e) az Arab-öböl (Perzsa-öböl) olajkincséhez való akadálytalan hozzájutás biztosítása a „szabad világ” számára.¹⁷¹ A Nyugati Part és a Gázai-övezet lakói számára az Egyesült Államok 1975 (1977) óta nyújt gazdasági és szociális célú segélyeket. Ezek nagyságrendje – 1975 és 1985 között 75 millió USD körül alakult. A finanszírozott projektek (hivatalos kapcsolatok hiányában) hat civil szervezet¹⁷² közreműködésével realizálódtak (Laufer 1985).

Bár az EK kommunikében üdvözölte a megkötött békeszerződést (1979. március 26.), majd április 26-án határozatban fejezte ki annak fontosságát (Jawad 1992: 158), az európai államok nem szimpatizáltak a megállapodásokkal. Ez érthető volt annak tükrében, hogy az Egyesült Államok ellenezte az európai szemléletet tükröző multilaterális tárgyalásokat, és nem kívánt semmiféle közös európai részvételt a keretegyezmények előkészítése során sem. Ettől függetlenül annak gyakorlati végrehajtásában az egyes EK-tagállamokra számított.¹⁷³ Tartalmi szempontból Európa kifogásolta a konfliktus partikuláris (két szereplőre redukált) megoldását. Nézetük szerint a konfliktust átfogóan, globálisan kell(ett volna) rendezni, oly módon, hogy a palesztínok otthonteremtési törekvéseit is megoldják (Piening 1997: 75). Az amerikai konfliktuskezelési technikákkal – amely melléktermékként magában hordozta az arab világ megosztását és elodázta palesztín kérdés megoldását –

¹⁷⁰ A „más baráti államok” csoportba a PFSZ nem tartozott bele, az Egyesült Államok 1988-ig hivatalosan nem is állt vele szóba.

¹⁷¹ A felsorolás Robert H. Pelletreau, közel-keleti és dél-ázsiai ügyekért felelős helyettes védelmi minisztertől – később, a PFSZ-szel való hivatalos kapcsolatfelvétel idején az Egyesült Államok tunéziai nagykövetétől – származik (*A Statement Before the House Foreign Affairs Subcommittee on Europe and the Middle East*, 1985. február 26.). Az azóta eltelt időben e célokat – dokumentumok szintjén is – némileg átfogalmazták a mindenkor politikai események, pl. utóbb a terrorizmus elleni küzdelem jegyében, de a segélypolitika alapvető sajátosságai máig változatlanok. A korai időszakról lásd például: Rabie, Mohamed (1988): *The Politics of Foreign Aid. US Foreign Assistance and Aid to Israel*. New York: Praeger, illetve el-Khwas, Mohamed – Abed-Rabo, Samir (1984): *American Aid to Israel. Nature and Impact*. Amana Books, Center for Arab and Islamic Studies.

¹⁷² Korabeli terminológia szerint PVO (*private voluntary organization*).

¹⁷³ Az Egyesült Államok nyomására végül 4 EK-tagállam (Franciaország, Egyesült Királyság, Olaszország, Hollandia) vett részt a Sínai-félszigetről való izraeli kivonulás nemzetközi felügyeletében (Hill és Smith 2000: 298).

szembeni európai szkepticizmus jelentős szerepet játszott a közös európai Közel-Kelet politika formálódásában (Duchene 1988: 28).

Miután a megállapodás következtében Egyiptomot az Arab Liga egy évtizedre kizárta soraiból, a közös külpolitika – az akkor gyerekcipőben járó European Political Cooperation (EPC) nevet viselő együttműködés – közel-keleti vonatkozásai, illetve az *euro-arab* párbeszéd is abbamaradt. Az EK – minden konszenzuskeresési elv ellenére, vagy talán pont emiatt – nem szívesen működött együtt a Tuniszba átköltözött Arab Ligával (Jawad, 1992: 158). A kapcsolatok átmeneti passzivizálódása ellenére – valamint az arab-izraeli kérdés „palesztínizálódása” következtében – lassan kezdett elválni egymástól az európai mediterrán politika, illetve az EK Közel-Kelet politikája (Bretherton és Vogler 1999: 154).

A *velencei nyilatkozat* jelentősége abban rejlik, hogy koherensen fogalmazta meg az addigi álláspontokat, lényegében kodifikálva az EK konfliktussal kapcsolatos politikáját. Az arab államok irányába egyrészt tudatosította, hogy Izrael határai sérthetetlenek, másrészt üzenet volt Izrael felé is arra nézve, hogy a megszállást az EK nem tartja elfogadhatónak és a létező nemzetközi jogi elveknek megfelelően a palesztínok önrendelkezéshez való jogát maximálisan támogatja (Piening 1997: 75). Az Európai Tanács az önrendelkezési jog elismerése mellett hangsúlyozta a PFSZ bevonásának szükségességét bármilyen végső rendezésbe, valamint az EK segítségnyújtási készségét az említett célok elérése érdekében. A nyilatkozat – annak ellenére, hogy „belülről nézve” kiegyensúlyozottan, mindkét fél jogos követeléseit elismerő módon került megfogalmazásra – jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy az európai integrációt inkább az arab, illetve a palesztín fél jogainak, érdekeinek támogatójaként tekintsék – különösen Izraelből. Amíg az arab államok és Nyugat-Európa között az elvi-politikai nézetkülönbségek – pl. a PFSZ bevonását a szükséges, átfogó, multilaterális regionális tárgyalásokba – csökkenését eredményezte, addig európai-izraeli relációban növelte azokat (Søtendorp 1999: 108).

Az 1980-as évtized – részben az amerikai adminisztráció egyeztetési hajlandóságának következményeként – sok gyakorlati bizonyítékkal nem szolgál(hatot)t arra nézve, hogy az EK segítségnyújtási szándéka pontosan mit is jelent. A libanoni háborúban (1982) a Reagan-adminisztráció nyomására zárultak le az izraeli hadműveletek. A szocialista Francois Mitterand-kormány hatalomra kerülésével (1981) – az EK egyik legaktívabb tagja,

Franciaország kezdett (ismét) közeledni Izrael felé, egyúttal bizonyos értelemben távolodni az arab világtól (Greilsammer 1988: 288). Az évtized végére elmérgesedő helyzet, az első intifáda kitörése (1987) szintén nem eredményezett realizálódó javaslatokat, noha 1987 elején az akkori 12 EK-tag felszólított egy ENSZ vezetésével megrendezendő nemzetközi békekonferencia összehívására; a Lockerbie-ügy (1986) miatt lényegében hiába.¹⁷⁴ Bár felhívásukat a következő évben Bonnban megrendezett külügyminiszteri találkozón is megismételték (1988. február 8.), komoly hatást nem értek el vele (Jawad 1992: 252).

Ellentétben a PFSZ európai kapcsolatainak fejlődésével, az amerikai közvetítésű egyiptomi-izraeli béke-megállapodás, illetve a palesztín kérdés megoldásáról folyó diskurzus ellenére az amerikai adminisztráció 1988-ig nem érdeklődött komolyabban a PFSZ vezetésével való kapcsolatfelvétel iránt (Nonneman 2003: 37).¹⁷⁵ Ez megnyilvánult a közvélemény, média szintjén is, amely az első Bush-adminisztrációig alig foglalkozott a palesztín kérdéssel (Christison 1999).¹⁷⁶ Az Öböl-háború (1991) és következményei, a regionális stabilitás, illetve az arab, iszlám világ jóindulatának igénye, a hidegháború vége, a PFSZ (területeken élő palesztín közösségen, illetve arab világban belüli) gyengülő pozíciói mind hozzájárultak ahhoz, hogy az érintett felek és nemzetközi szereplők egyetértsenek egy nemzetközi konferencia megszervezésében.

¹⁷⁴ A nyilatkozatot 1987. február 23-án Brüsszelben hozták nyilvánosságra. Ezzel egy időben – 1986, 1987 folyamán – kezdte az EiT, illetve az EB tudatosan, európai szinten harmonizálni a palesztín megszállt területek irányába megvalósuló segélyezési gyakorlatot, illetve kidolgozni az onnan származó – volumenében jelentéktelen – palesztín termékekre vonatkozó kereskedelmi preferenciákat (Chagnollaud 1990: 258).

¹⁷⁵ Arafat, illetve a PFSZ ebben az évben fogadta el hivatalosan a kétállamos megoldást, amennyiben elismerte Izrael békés határok között való létezésének jogát és kikiáltotta a palesztín államot. Az PFSZ-Egyesült Államok közötti kapcsolatfelvételre 1988 őszén (Mohamed Rabie és William Quandt részvételével) svéd közvetítéssel került sor; az első hivatalos amerikai-PFSZ tárgyalások december 16-án Tuniszban kezdődtek Mahmud Abbasz (Abu Mazen) és Robert Pellegrau, akkori amerikai nagykövet között (DiGeorgio-Lutz 2003, 252-274). Arafat genfi ENSZ-beszéde 1988. december 13-án volt, a rodosz EiT pár nappal korábban.

¹⁷⁶ Az amerikai közvélemény korábbi időszakbeli alakulását illetően lásd: Moughrabi, Fouad (1990): *The intifada in American Public Opinion* (in Nassar – Heacock 1990: 241-25). E tanulmány megállapításai szerint a témaismerettel rendelkező amerikai közvélemény sokkal inkább támogatója egy PFSZ-részvételű nemzetközi Közel-Kelet konferenciának, mint az amerikai adminisztráció, amely a palesztínokat a jordániai delegáció soraiban szeretné látni.

Európa és az Egyesült Államok közel-keleti konfliktussal – békefolyamattal – való kapcsolata az 1990-es évektől

Korábbi javaslatának megfelelően az EK elvben ugyan támogatta, de csupán meghívott megfigyelőként vehetett részt az Egyesült Államok és a Szovjetunió által multilaterális keretek között megrendezett Közel-Kelet békekonferencián. Bár a madridi konferencia, és a belőle kibontakozó oslói folyamat egy időben bontakozott ki a közös európai kül- és biztonságpolitikával (CFSP), az EU (EK) szerepe a Madridot követő nyilvános multilaterális és bilaterális tárgyalási fordulókön éppúgy marginális maradt, mint a későbbi oslói tárgyalásokon.

Az első két évben Izrael megvétózta az EK politikai rendezésben való komolyabb szerepvállalását (Hill és Smith 2000: 299). Ennek ellenére 1993-ban az abban a félévben Brüsszelben összehívott rendkívüli Európai Tanács (1993. október 29.) deklarálta, hogy – az addigi politikai együttműködést, azt EPC-t felváltó – közös kül- és biztonságpolitika (CFSP) keretein belül megjelölt öt területből az egyik „közös” terep lehetne az akkor csírázó oslói békefolyamat. A kezdeményezés gyakorlati realizálása nem utolsó sorban azért ütközött nagy nehézségekbe, mert a békétárgyalások politikai-biztonsági vonatkozásaiból – és verifikációs mechanizmusok hiányában a végrehajtásából is – az Európai Unió kimaradt (Holland 1997: 129). Az EU lényegi szerepe a regionális gazdasági bizottságban (Regional Economic Development Working Group, REDWG) való részvételre koncentrálódott. Ez megteremtette a szakmai alapot a palesztín kérdésben, fejlesztésben való későbbi szerepvállaláshoz.

Lényegében a *velencei nyilatkozatban* felvállalt elvek, illetve nézőpontok – a rendezés alapjául szolgáló dokumentumok elfogadása,¹⁷⁷ az izraeli megszállás elutasítása, de Izrael békés és biztonságos határok között való létezésének elismerése, az erőszakos eszközökkel való rendezés módjának tarthatatlansága, a palesztínok jogos követeléseinek, önrendelkezéshez való joguknak az elismerése, Jeruzsálem fontossága a konfliktus megoldásában, a zsidó telepek béke útjában álló akadályának mivolta – az azóta eltelt két és fél évtizedben sokat nem változtak, inkább konszolidálódtak. Különböző deklarációkban,

¹⁷⁷ A nemzetközi közösség (ma már a két közvetlenül érintett fél is) az alábbi dokumentumokra hivatkozva kívánja megoldani, legalább rendezni a konfliktust: ENSZ Közgyűlés 181. (1947) sz. (felosztási) határozata; az ENSZ Biztonsági Tanács 242. (1967) és 338. (1973) számú dokumentumai.

a soros elnökséget záró tanácsi üléseken (elnökségi záródokumentumokban) – az aktuális eseményekre való reflektálás mellett – időről időre kifejezik a palesztín állam létrehozására vonatkozó igényt, hangsúlyozva ugyanakkor Izrael biztonságos határok között való létezésének jogát. E két elv egyidejű (illetve azonos területen történő...) érvényesíthetősége máig nagy kérdés – a George W. Bush amerikai elnök (2001-) által felvetett, illetve a Kvartett által felvállalt *roadmap* (útiterv) jelenleg aktuális hivatalos célkitűzései ellenére is (2002). A kétállamos megoldás kétségtelenül „európai” szemléletet, értékrendet tükröz: a fennálló konfliktusok rendezhetőségébe vetett hitet, illetve azok tárgyalásos úton való megoldásának szükségességét. Ugyanakkor a végrehajtásához szükséges feltételrendszert – politikai akaratot, kompetenciákat, eszközöket – máig nem sikerült felmutatni. Sem a két közvetlenül érintett félnek, sem az azt megfogalmazó és szorgalmazó EU-nak, sem a nemzetközi közösség egészének, vagy bármely tagjának.

Ami Clinton-adminisztráció (1993-2001) időszakát illeti, végső soron az 1990-es évtizedben az Egyesült Államok kevés eredményes politikai lépest tett a békefolyamat sikere – a palesztín kérdés rendezése – érdekében (Christison 1999: 276-278). Bár az Izrael-PFSZ közötti elismerésnek köszönhetően nagyon sokat változott az amerikai politika-alkotás keretrendszere, alapvető tartalmi vonásaiban mégis ugyanaz maradt.¹⁷⁸ Az oslói folyamattal a palesztínok sokkal ismertebbek és elismertebbek lettek Washingtonban és Amerika-szerte, mint korábban voltak. A külpolitikai adminisztráció, a kutatóintézetek, a sajtó egyaránt a békefolyamat egyenrangú résztvevőjének tekintette őket. Diplomáciai szinten nagymértékben úgy kezelték őket, mintha egy szuverén államról és lakosságáról lenne szó. És bár e folyamattal párhuzamosan, az izraeli politikák kritizálása is sokkal elfogadottabb lett, a „Clinton-stáb” sok tekintetben a régi Izrael-központú kereteknek megfelelően működött. A palesztín autonómiát – nem teljesen ellentmondásban az *átmeneti megállapodás* (1995) rendelkezéseivel – sokkal inkább funkcionális, mint tényleges területei fennhatóságként értelmezték Washingtonban.

¹⁷⁸ Eredetiben: „*plus ça change, plus c'est la même chose*” (Christison 1999: 275), és annak tükrében, ahogy izraeli-palesztín viszonyban az oslói megállapodások (végrehajtása) is változatlanul hagyta a megszállás tényét (Roy 2002b: 165). Az oslói megállapodások – területek státuszára vonatkozó – értelmezésével kapcsolatban lásd a védési eljárás (2008. április-május) során az írásbeli bírálatokra adott szintén írásbeli választ.

A fenti, történelmi-politikai – illetve a későbbiekben bemutatásra kerülő percepcionális – különbségek mellett az oslói folyamattal, majd az ahelyett előtérbe kerülő *útiter*vvel kapcsolatban létezik bizonyos közös (segélyezésben kifejeződő) amerikai-európai nevező. Ennek lényege dióhéjban, hogy a Palesztín Hatóságot, mint kormányzati-funkcionális intézményrendszert a politikai stabilitás érdekében fent kell tartani (1993-2000), illetve reformja érdekében határozott lépéseket kell tenni (2000-2005).¹⁷⁹ A transzatlanti egyetértés egy másik eleme – 2001. szeptember 11., illetve a 2003-as madridi, illetve 2005-ös londoni merényletek óta – a terrorizmus elleni közös fellépés szükségességében található. Amiben különbség van, az a palesztín terrorizmus megítélése, amennyiben azt Európában sokkal inkább magyarázzák az izraeli megszállással, mint az iszlám terrorizmus egyébként is létező – legalábbis amerikai és izraeli megítélés szerinti – terület-, és körülményektől független jellegével. Az európai meggyőződés szerint a palesztín állam megteremtése szükséges a fennálló feszültségek csökkentéséhez (Atlantic Council 2002: 8-9). Ezt a megfontolást tükrözik a különböző formában, célok érdekében – civil társadalom erősítése, a demokrácia és az emberi jogok ösztönzése – nyújtott segélyeik is. A jószándékok ellenére a felsorolt célokra adott segélyek az utóbbi években mintha ellenkező hatást váltottak volna ki.

¹⁷⁹ A 2006-os választásokig viszonylag egyértelmű volt a nemzetközi közösség PH-val kapcsolatban fenntartott álláspontja. Bár a Hamász választási győzelme, illetve az azóta eltelt egy év a PH-t, mint végrehajtó hatalmi ágat – a Fatah vezette elnöki hivatal javára – marginalizálta (nemzetközi kapcsolatait illetően mindenképpen), a nemzetközi közösségnek nincs (nem volt – 2007. *augusztus*) határozott elképzelése a tekintetben, hogy mit is lehetne kezdeni az előállt helyzetben. A 2002-2005 közötti – donorok finanszírozta – reformokról a későbbiekben lesz szó röviden.

4.2. A közel-keleti konfliktus és szereplői – percepciók

Az oslói békefolyamatot hivatalosan megnyitó ünnepélyes washingtoni aláírást (1993. szeptember 13.) nagy remények követték (inkább, mint megelőzték, amennyiben az utolsó pillanatig nem volt nyilvános a megegyezés közelsége). A közös kül- és biztonságpolitikai fellépést (a párhuzamosan zajló délszláv háborúban kevés sikerrel) próbálgató Európa számára testhezálló feladatnak tűnt a látszólag konszolidált körülmények között való közreműködés. Az oslói folyamat filozófiájának gyakorlati megvalósítása – a fokozatosság elvén alapuló megállapodások, a palesztin gazdaság és társadalom fejlesztése, a lakosság életkörülményeinek javítása, ezáltal a végső státusban való megegyezési készség kialakítása – olyan feladatnak tűnt, amely látszólag igazodott az EU – illetve Európa – képességeihez, kompetenciáihoz, valamint a belső alkuk, a döntéshozatali mechanizmus által biztosított lehetőségekhez is.

Európai percepciók

Vasconcelos és Joffé (2000) értékelését kiindulási alapként használva az alábbi félreértelmezések, félreértések játszottak szerepet a békefolyamat EU részéről való értékelésében. Egyrészt Európában (is) túlértékelték a palesztín és izraeli nép együttélési képességeit, nem vették kellően figyelembe a vallási vonatkozásokat és történelmi tényeket – pontosabban a történelmi narratívákat. Hasonlóan, nem vették észre – legalábbis nem reagáltak megfelelően arra – hogy a kormányzati, kormányközi szintű egyeztetések mögül hiányzott a hivatalos szereplők társadalmi bázisának szükséges támogatása. Nem szenteltek kellő figyelmet annak sem, hogy az egyéni szinten értékelhető magán-gazdasági (érdekek) kapcsolatok nem feltétlenül hatnak kellő mértékben a társadalmak (közösségek) egészének érdekeit képviselő politikai döntéshozókra. Európában lebecsülték Izrael „politikai protekcionizmusát” szerződéses kötelezettségei alkalmazása terén.¹⁸⁰ Miután a létrehozott Palesztín (Nemzeti) Hatóság nem kontrollálta megfelelően lakosságának izraeli érdekeltségekkel szemben elkövetett tevékenységét, a területén létező megállapodások értelmében Izrael olyan eszközöket alkalmazott a különböző terrorista merényletek - palesztín szemszögből nézve mártír cselekedetek – kivédése érdekében, amilyeneket jónak

¹⁸⁰ Ez részben következhetett az alku realizálásának régi „területet a békéért” alapelvéből is, hiszen a (leendő) palesztín állam számára átadott területek (és hatáskörök) kézzel foghatóan érzékelhetők, míg az Izrael által cserébe követelt béke és stabilitás nehezebben kikényszeríthető, garantálható.

látott. Az európai államok, diplomaták, tisztviselők figyelmen kívül hagyták azt is, hogy kétállamos megoldás realizálásának 1947 (1967) óta milyen mértékben változtak meg a feltételei. Nem érzékelték, illetve mérték fel megfelelően a felek eltérő hatalmi pozícióiból fakadó azon problémákat, amelyek a tárgyalásos érdekérvényesítés során is szerepet játszottak. A geopolitikai játszmák jelentőségét szintén nem megfelelően értékelték – 2001. szeptember 11. után sem. Ez utóbbi különösen jelentős, hiszen Izrael úgy használta fel az Egyesült Államok (legalábbis a Bush-kormány) terrorizmus elleni háborúját saját biztonsága érdekében, hogy Európa nem nagyon tudott ellenérvet kínálni (Jünemann 2004).

A fentiek mellett Európában azt sem vették tekintetbe, hogy a Közel-Kelet politikai, társadalmi adottságai miatt sok vonatkozásban nem analóg az európai megbékélés lehetőségeivel, körülményeivel. A szociáldemokrata értékek, a békés prosperitás ígérete az európai társadalmak által bejárt gazdasági, társadalmi fejlődési út alapján megteremtette a párbeszéd lehetőségét a második világháborút követően. A Közel-Kelet azonban annyira más történelmi fejlődést tud maga mögött, hogy lényegileg más jelentéstartalma és szerepe van olyan fogalmaknak, mint idő és szabadság, egyén és közösség viszonya (N. Rózsa 2004), vallás, nemzet, állam (Lewis 1998; Rostoványi 2004; Scruton 2004: 24-41), identitás-önbecsülés (Said 1979; Khalidi 1997; Paragi 2005), gazdasági fejlődés, alku, vagyon, valamint a biztonsági, katonai aspektusok (Herman és Newmann 2000: 122-132) fontossága az érdekérvényesítés, illetve politikai alkudozás során.

Ami a fizikai, katonai erő alkalmazásának szükségességét (?) illeti, az arab-izraeli háborúk története, de az utóbbi másfél évtized (1987/1991-2006) palesztín-izraeli konfliktusa is alapvetően az erő alkalmazására épül. Ebből következően természetesen kevesebb lehetőség van a kifinomultabb politikai eszközök – pl. az olyan *low* vagy *soft* lehetőségek, módszerek, mint a civil (illetve tudományos, akadémiai) szféra szerepvállalásának, a társadalmi felelősségnek az erősítése, a lakosság jólétének, életminőségének javítása érdekében tett gazdasági intézkedések – sikeres alkalmazására.¹⁸¹ Az EU közös külső

¹⁸¹ A soft eszközök kritikája/korlátai mellett szükséges hangsúlyozni, hogy a nagyhatalmi érdekérvényesítés keményebb eszközei sem bizonyultak jelentősnek a közel-keleti konfliktus történetében. J. Galtung idézi tanulmányában J. S. Milstein kutatását (*American and Soviet Influences on Arab-Israeli Violence: statistical analysis*; készült az Amerikai Politikatudományi Társaság (*American Political Science Association*) 66. konferenciájára (Los Angeles, 1970)), amelynek következtetései szerint egyik hidegháborús (szuper)hatalom

katonai eszközökkel való fellépése – lehetséges politikai hitelének garanciája – és szerepvállalása nem csupán a CFSP korlátaiból, kormányközi jellegéből, konszenzust igénylő döntéshozatalából, egyes európai államok semlegességéből, sajátos privilégiumaiból ered, de az „európai szellemmel” sem összeegyeztethető.

Végül említhetők az ellentmondásos (legalábbis nem következetes) amerikai szerepvállalás félreértéséből fakadó következmények, amennyiben az Egyesült Államok – történelmi okoknál fogva – alapvetően izraeli lencsén keresztül észleli-értékeli a palesztín kérdést (idézi Christison 1999: 275). Az Európai Unió és tagállamai magukat inkább pártatlan és kiegyensúlyozottabb szereplőnek tekintik, mégis inkább a palesztín ügy támogatóiként tartják őket számon. Mindezek azt eredményezik, hogy az EU a közel-keleti kérdés vonatkozásában – legyen bármilyen nagylelkű anyagi támogatója a palesztín ügynek – politikai értelemben korlátozott befolyással rendelkezik az Egyesült Államokhoz viszonyítva (Knodt – Princen 2003). A kérdés csupán annyi, hogy a korlátozott politikai befolyás és a jelentős mértékű gazdasági segítségnyújtás az adott – és megváltoztathatatlanul felfogott politikai keretek – között milyen feszültségeket teremtett, illetve milyen következményekkel járt.

Az európaiktól különböző amerikai hozzáállás

Az amerikaiak többsége számára – legalábbis sokáig – „a palesztínoknak nem volt történelmük.” Malcolm Kerr, az arab világ egyik elismert szakértőjének 1980-as években megfogalmazott, de máig érvényes véleménye szerint az amerikai külpolitika arab-izraeli konfliktushoz való viszonyát meghatározó „hagyományos meggyőződésnek” (beidegződésnek, *conventional wisdom*) palesztín vonatkozásban két speciális eleme van. Egyrészt említhetjük azt az elképzelést, amely szerint a palesztín nemzeti igények „mesterségesen és ártalmasan konstruáltak”, vagyis akár figyelmen kívül is hagyhatók. Másrészt az arab-izraeli konfliktus egyetlen lényeges oka az Izrael állam létezésének elfogadásával kapcsolatos megmagyarázhatatlan arab elutasításban – zsidók iránti öröklődő gyűlöletben – keresendő; nem pedig, ahogy az arabok állítják, abban a valódi sérelemben, amely a palesztínok otthonukból való elűzésből következik. Az a megközelítés, hogy a palesztínoknak nincs ésszerű alapjuk az Izrael elleni erőszakos cselekményekre, illetve

sem volt képes az alapvetően „autonóm” módon fejlődő és működő konfliktust érdemben befolyásolni (idézi Galtung, 1980: 453; 35. lábjegyzet).

nincs Palesztína földjéhez fűződő legitim nemzeti igényük az amerikai koncepciókban máig alapvető fontosságú.¹⁸² A palesztínok első arab-izraeli háború eredményeként bekövetkező otthonuktól való megfosztása, illetve szétszóródása máig és nagymértékben olyan „elismerhetetlen” epizód, amely még a tájékozottabb amerikaiak körében sem lehet a konfliktus valódi oka (idézi Christison 1999: 1-2). Az Egyesült Államok Izrael-központú gondolkodásának alapjai a két ország között létező sajátos – kulturális, politikai – kötődésben keresendő. Ennek elemei közé tartozik a közös bibliai örökség; a korábbi korszakok, illetve a Holocaust tapasztalatából következő szükségszerűség, amely szerint a zsidóknak kell, hogy legyen saját államuk; illetve az amerikai azonosulás azzal az „izraeli nemzeti stílussal”, amely megnyilvánult az úttörő jellegű országépítésben, valamint a nyugati típusú demokrácia iránti határozott elkötelezettségben (Christison 1999; Little 2002: 77-117; Reich 2003: 233-252; Stephens 2005).

Európai szemszögből nézve az Izrael irányába létező amerikai elfogultságot jelzi a vezető amerikai napilapok által használt szókészlet;¹⁸³ az ENSZ BT-ben és Közgyűlésben hozott Izraelt illetően kritikus határozatok elfogadásának következetes blokkolása (illetve az elfogadásra kerülő határozatok esetén a szövegek jelentős módosítása);¹⁸⁴ a különböző amerikai politikusok, tisztviselők izraeli kollégáikkal fenntartott kivételes, privilegizált

¹⁸² A(z) (legalábbis baloldali, mainstream) izraeli megközelítés annyiban árnyaltabb, amennyiben az azt hangsúlyozza, hogy a felosztási tervet (1947. november) az arabok (~palesztínok) utasították el, az első háborút, 1948. május 15-én szintén az arab államok kezdték, vagyis minden további ennek következménye, amelyet korábbi döntéseikből és magatartásukból adódóan a palesztínoknak viselniük kell (vö.: Avineri 2007; Steinberg 2007).

¹⁸³ Ennek érdekes példája az első arab-izraeli háború 50. évfordulója (1998) alkalmából megjelent cikkek. Az amerikai sajtó hajlamos volt úgy értelmezni a *nakba* kifejezést, mintha az nem a palesztínok otthonuk, földjük miatti elvesztése (palesztín narratíva), hanem Izrael állam létrehozása miatt lett volna az, ami. Egy elfogulatlan sajtó annak a szemszögéből értelmezné az adott fogalmat, aki megalkotta, nem izraeli nézőpontból (Christison 1999: 6).

¹⁸⁴ A lényeges (vagyis az UNTSO, UNDOF, UNEF, UNFIL mandátumának megújítására vonatkozó döntéseket nem tartalmazó) ENSZ BT határozatok az alábbiak szerint alakultak (Jones 2004: 397-403):

arab-izraeli konfliktust érintő határozatok	összesen	Izraelt elítélő	arab államokkal szemben kritikus	vétó, US	vétó, Szovjeunió	összes vétó, minden BT- határozat
1940-1949	19	0	0	0	2	44
1950-1959	18	3	1	0	6	45
1960-1969	22	10	0	0	3	19
1970-1979	21	12	0	6	0	34
1980-1989	29	19	0	21	1	49
1990-1999	9	7	0	5	0	9
2000-2002	6	1	0	3	0	4

kapcsolatai;¹⁸⁵ valamint az amerikai vezetésű (szervezésű) az izraeli-arab, izraeli-palesztín relációjú tárgyalások, szövegtervezetek (pl. Camp David, 2000) vonatkozásában rendszeres, aprólékos előzetes egyeztetés az izraeli féllel (Nonneman 2003: 39). További, az előzőekből következő európai kritika, illetve az amerikai elfogultság bizonyítéka, hogy Washington következetesen visszautasítja a palesztín-izraeli kérdésben való európai szerepvállalás – pénzügyi, gazdasági segélyezésen túli – lehetőségeit.

Bár az Egyesült Államok 1973 óta nagy eredményeket ért el az arab-izraeli közeledés terén, pártatlan semleges félnek nem tekinthető, hiszen érdekei időről-időre szorosan összefonódnak az izraeli érdekekkel.¹⁸⁶ Minden létező nézeteltérés ellenére Izrael számára a nemzetközi közösséget az Egyesült Államok jelenti. Az EU-t – Franciaország pro-arab és Egyesült Királyság változékony állásfoglalásai miatt – kevésbé hajlandó tárgyalóasztalhoz engedni. Az EU (és legtöbb tagállama) izraeli nézőpontból pro-palesztín állásfoglalása¹⁸⁷ tetten érhető hivatalos nyilatkozatokban, ENSZ-fórumokon (Lindemann 1988: 303-312; Luif 2003: 33-34), az európai médiában, sajtóban, közvéleményben. Izrael különösen sérelmezte, hogy az EK tagállamai vonakodó magatartást tanúsítottak, amikor az ENSZ Közgyűlés 1990-ben visszavonta a „cionizmus egyenlő rasszizmus” tartalmú 3379. (1975) sz. határozatát. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy amíg Franciaország és Egyesült Királyság – a két legmeghatározóbb EU tagállam – térségbeli befolyásgyakorló képessége korlátozott, addig az Egyesült Államoké, annak minden gyengesége ellenére markánsan érzékelhető az arab világban is (Søtendorp 1999: 98)

¹⁸⁵ Ez nem elsősorban a lobbitevékenységben aktívan részt vevőkre vonatkozik.

¹⁸⁶ Az izraeli-amerikai kapcsolatokról lásd Melman, Yossi és Raviv, Dan (1997): *Igaz barátok*. Budapest: Osiris. Az izraeli lobbis és az amerikai külpolitika összefüggéseiről lásd bővebben Terry, Janice, J. (2005): *U.S. Foreign Policy in the Middle East: the Role of Lobbies and Special Interest groups*. London: Pluto Press; Mearshimer, John – Walt, Stephen (2006): *The Israel Lobby and the US Foreign Policy*, illetve az utóbbi tanulmány kapcsán a *London Review of Books* szervezésében kialakult szakmai vitát (Shlomo Ben-Ami, John Mearshimer, Martyn Indyk, Tony Judt, Rashid Khalidi, illetve Dennis Ross részvételével).

¹⁸⁷ Vagyis az izraeli intézkedésekkel, katonai erő alkalmazásával, célzott likvidálásokkal szembeni permanens tiltakozás, miközben Izrael értékelése szerint Európa hajlamos volt elfeledkezni a palesztín öngyilkos merényletek hasonló minőségű elítéléséről.

Európa Keletről

(i) *Izraeli percepciók*. Miután a konfliktus rendezésében főszereplőként vagy statisztaként való érdemi részvétel Izrael elfogadásán vagy elutasításán múlik, ezért elsősorban e szempontból érdemes megközelíteni a kérdést.¹⁸⁸ Bár „vegytiszta” kategóriák nem léteznek, a gyakorlatban a palesztín (arab) diplomácia – közvélemény – is akként osztályozza az európai államokat, hogy azokat mennyire veszi komolyan Izrael. Izrael szemszögéből Franciaország lóg ki leginkább az európai halmazból: egyszerre pro-aktív és pro-arab magatartásuk komoly kétségeket támaszt a(z) (közös) európai kezdeményezések hitelességével szemben is (Alpher 1998).

Döntéseikben, azok végrehajtásában jellemzően Izrael érdekeit (inkább) szem előtt tartó államok. Napjainkban három olyan EU-tagállam van, amely az EU hagyományos elvileg közös, a palesztín érdekeket (is) képviselő álláspontjával, nyilatkozataival párhuzamosan – ellentétben? – politizál. Egyesült Királyság, amely a Blair-adminisztráció (1997-2007) idején szorosabb szövetséges az Egyesült Államoknak, mint a különleges kapcsolat (*special relationship*) időszakában valaha volt. Másodikként említhető Hollandia, amely arányaiban legkevésbé volt képes zsidóságát megvédeni a második világháború idején.¹⁸⁹ Végül említhető Németország, amely szintén történelmi okoknál fogva inkább Izrael érdekeit szem előtt tartva politizál. Egyikük esetében sem feltétlenül az intenzitás mértéke meghatározó,¹⁹⁰ inkább az a tény, hogy következetesen nem igazodnak az európai mainstreamhez: Izraelhez való viszonyukban meglehetősen konzervatívnak mondhatók, minden kritikájuk ellenére támogatják (Newman és Yacobi 2004: 28). Alapvetően, de

¹⁸⁸ Izrael európai közvélemény részéről való megítéléséről (Duchene, Francois: *Israel in the Eyes of Europeans*), illetve Európa Izraelből való értékeléséről (Avineri, Shlomo: *Europe in the Eyes of Israelis*) lásd: Greilsammer, Ilan – Weiler, Joseph, H.H., eds (1988): *Europe and Israel: Troubled Neighbourhoods*. Berlin: W. De Gruyter. Az antiszemitizmus politikai érzékenységet mutatva a 2003 őszén – az akkori olasz EiT elnökség idején – kialakult vita, amelyben a Prodi-vezette Európai Bizottságot azzal vádolták meg, hogy az európai antiszemitizmus jelenségével kapcsolatos kutatást szándékosan, politikai megfontolásokból nem hozták nyilvánosságra. A közvélemény-kutatást a *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia* megbízásából a berlini egyetem kutatói végezték (*Center for Antisemitism Research at the Technical University in Berlin*). Bővebben: Perelman (2003).

¹⁸⁹ A holland-izraeli, holland-arab kapcsolatos értékeléséhez tartozik, hogy az 1973-as olajválság idején Hollandia volt az az állam, amelyet nem csupán a kőolaj hiánya érintett érzékenyen, de az európai célpontú szállítás elmaradása a kikötőhasználatból (pl. Rotterdam) származó bevételektől is megfosztotta (Gresh és Vidal 2004: 220-24).

¹⁹⁰ Ezt nehéz is összehasonlítható módon mérni, de felsorolhatók a magas rangú politikusok nyilatkozatai, térségbeli látogatásainak alakulása, a diskurzuselemzés módszertanával elemezhető nemzeti állásfoglalások minősége, az adott államok közös európai álláspont kialakításában játszott szerepe, stb.

árnyaltabban és az utóbbi években hozzájuk igazodó módon (kül)politizált az alapvetően jobb(közép) (koalíciós) vezetésű Dánia (Anders Fogh Rasmussen, *Venstre: Danmarks Liberale Parti*, 2001-2005-); Olaszország (Silvio Berlusconi, *Forza Italia*, 2001-2006); Spanyolország (Jose Maria Aznar, *Partido Popular*, 1996-2004); illetve Ausztria (Wolfgang Schüssel, *Österreichische Volkspartei*, 2002-2006) is. A kelet-európai államok, különösen Csehország inkább Izrael-pártiak, mint a nyugati tagállamok többsége, amely részben atlantista megfontolásaikból is következik (Newman és Yacobi 2004: 28).

Izrael által kevésbé megbízhatónak tekintett, esetenként az antiszemitizmus vádjával (legalábbis látens módon) megbélyegzett államok: Lengyelország, Írország, Görögország, Belgium, Ausztria. Belgium ugyan üzleti-gazdasági téren, a gyémántkereskedelem révén különleges szálakkal kötődik Izraelhez, külpolitikájában a hagyományosan arab-barátnak tekintett Párizshoz igazodik, így Izraellel fenntartott hivatalos kapcsolata viszonylag hűvös – a flamand és a vallon adminisztrációt más-más okokból (antiszemitizmus, illetve palesztín-barátság gyanúja) nem kedveli Izrael. A két erősen katolikus európai állam, Lengyelország és Írország Izraelből való megítélése rájuk nézve szintén nem túl kedvező, amelyet az érintettek hiába igyekeznek visszautasítani. Ausztria megítélése sokat változott az 1970-es évek óta, de a (baloldali) Kreisky-éra idején vállalt jelentős pro-arab (pro-palesztín) szemlélete nagyon komoly neheztelést váltott ki Izrael akkori hivatalos vezetése részéről. Görögország, amely a görög keleti egyház intézményrendszerén keresztül a kereszténységet évszázadokon keresztül képviselte a bibliai-történelmi Palesztína területén, napjainkig jelentős és jó kapcsolatai vannak az elsősorban jeruzsálemi és betlehemi keresztény palesztín közösségekkel.

A hivatalos politika és a közvélemény szintjén egyaránt megnyilvánuló Izrael – külső szereplők közel-keleti konfliktusban képviselt véleményét illetően ideális mércéül Washingtont elfogadó – álláspontja mindenekelőtt abban gyökerezik, hogy Európának következetesen képviselt tartalmas álláspontot – akár pro-palesztínt – nem sikerült megfogalmaznia (Newman és Yacobi 2004: 28). Ez Izrael szemében kiszámíthatatlanná

teszi a palesztín kérdéssel kapcsolatos európai szerepvállalást, politikai hitelét pedig erősen megkérdőjelezi.¹⁹¹

(ii) Nincs ez másként *palesztín szemszögből* sem. Egyrészt a felszínen érzékelhető szövetségek – Amerika-Izrael, Európa-Palesztína – ellenére a palesztínok az Egyesült Államoktól mindig is – az oslói folyamat időszakában különösen – többet vártak, mint Európától. Annak ellenére, hogy az 1986/1987-től az EK, illetve EU és tagállamai által folyósított európai segélyek kétségtelenül jelentősek és összességében látványosabbak, mint az amerikaiak, abban konszenzus van a palesztínok között, hogy politikai elkötelezettségre, és nem gazdasági-segélyezési jellegű támogatásra lenne szükségük – legalábbis amennyiben a palesztín állam megteremtése a cél. Az európai államok – ezáltal az EU – szilárd és effektív politikai támogatásának hiánya is hozzájárult ahhoz, hogy a palesztín nacionalista-szekuláris elit az oslói folyamat időszakában erőteljes pro-amerikai álláspontot képviselt. Bár ez Camp David kudarcával, illetve a második intifádával jelentősen csökkent (Parsons 2005: 317), annak hiányában reális alternatívát – politikai érdekérvényesítés, a palesztínok jogai érdekében Izraelre való nyomásgyakorlás terén – Európa nem tudott kínálni.

Különösen az utóbbi években látványosan erősödő iszlamista Hamász retorikájában jelennek meg hangsúlyosan olyan érvek, amelyek szerint Izraelhez hasonlóan az európai államok is csak gyarmatosítók vagy, hogy a Nyugatnak szüksége van Izraelre a közel-keleti érdekei kiaknázása érdekében.¹⁹² Sem a Hamász és a szekuláris Fatah (PFSZ) közötti aktuális hatalmi harc, sem az oslói folyamat fejleményei, politikai szövetségei nem jelentik azt, hogy a palesztín társadalom körében ne létezne egy általános elítélő (lenéző) vélemény

¹⁹¹ Említésre méltó jelenség ugyanakkor, hogy az utóbbi időszakban Izraelen belül is felerősödött a (közös, bilaterális) gazdasági-kereskedelmi érdekek, illetve kapcsolatok további fejlesztéséről folyó diskurzus. Az EU és Izrael közös, illetve eltérő érdekeiről, a politikai-gazdasági együttműködés alternatív lehetőségeiről, így pl. a norvég, illetve svájci modell EU-Izrael relációban való alkalmazhatóságáról lásd pl. Tovias, Alfred (2004): *Israeli Policy Perspectives on the Euro-Mediterranean Partnership in the Context of EU Enlargement*, Tovias, Alfred (2006): *Exploring the „Pros” and „Cons” of Swiss and Norwegian Models of Relations with the European Union*. Az európai-izraeli kapcsolatok utóbbi évekbeli alakulását illetően bővebben: Heller, M. A (1999): *Israel, Europe and the Peace Process*. „Strategic Assessment 2 (3); Kühnel, Bianca (2003): *Troubled Waters: Europe and its Relations With the US and Israel*. The Helmuth Kohl Institute for European Studies. Jeruzsálem: HUJI

¹⁹² Az ehhez az elvi platformhoz való ragaszkodás magyarázza a segélyek, illetve azok politikai feltételekhez való kötésének elutasítását is. A nyugat, illetve az amerikai politika megítéléséről lásd: Haddad, Yvonne, Yazbeck (2003: 467-491): „Islamist Perceptions of US Policy in the Middle East,” in Lesch (2003); és Sway, Abu Mustafa (2002: 78-87): „Islamic Perspectives on the Oslo Process,” in Ma’oz et al (2002)

Európáról. Ahogy a PFSZ elnöki kabinetjének vezetője – 1987 szeptemberében – megfogalmazta: „Nyugat-Európa morális és politikai felelősséggel tartozik a palesztín kérdés létrejöttéért. Balfour, Sykes, Picot csupán néhány azok közül az imperialista államférfiak közül, akik mindent megtettek a palesztín nép tönkretételéért.” Bár elismerte az EK álláspontjában 1980 óta megfigyelhető változást, sajnálkozását fejezte ki amiatt, hogy Európa – félve az izraeli és amerikai nyomástól – nem képes a szükséges bátorságot felmutatni, illetve jobban elkötelezni magát a Közel-Kelet irányába (Musallam 1988; Chagnollaud 1990: 257-267). És bár az oslói folyamat sikere, a palesztín gazdaság fejlesztése érdekében befektetett hivatalos forrásoknak az európai segélyek (az 1994-2006 közötti időszakot tekintve) több mint felét jelentik, azok csupán ahhoz járulnak hozzá, hogy „a vízszint felett tartsák a palesztín társadalom fejét” (Abunassar 2006).

Még viszonylag mérsékelt, szakmailag pragmatikus palesztín körökben is tartja magát a vélemény, hogy a fejlesztési és humanitárius segélyekkel Európa csupán „eladja az amerikai politikát, érdekeket”, „finanszírozza azok érvényesülését”. Hiába próbál úgy tenni, mint amely mérsékelt álláspontot képviselve mindent megtesz a palesztín ügy érdekében, „amikor valóban cselekedni kellene, akkor ügyesen elrejtőzik”(Abdel Karim 2007). A palesztínok többsége, bár szükségesnek és fontosnak tartja az európai segélyeket, sem az EU-t, sem tagállamait nem tartja önálló (kül)politikai játékosnak, csupán olyan mellékszereplőnek, amely kiszolgálja az amerikai – illetve izraeli – érdekeket. Ennek magyarázatát részben az „antiszemitizmus-szindrómában”, részben Európa Egyesült Államok irányába való politikai, biztonsági, gazdasági függésében – lekötöttségében – látják.¹⁹³ Az oslói folyamatban vállalt „álszent” európai, illetve nyugati szerepvállalás beszédes bizonyítékának tekintik a Palesztín (Nemzeti) Hatóságot ért bírálatokat. A nemzetközi közösség – elsősorban az EU/EK, a Világbank, az IMF – a kezdetektől végigasszisztálta létrehozását, „A-ról Z-ig” figyelemmel kísérték, alakították az

¹⁹³ Ezt támasztja alá Jasszer Arafat, a PFSZ vezetőjének ominózus ENSZ-beszéde (Genf, 1988. december) kapcsán EK-n belüli kialakult vita. Bizonyos országok (Spanyolország, Franciaország, Olaszország) külügyminiszteri szinten szeretne volna képviseltetni magát, a többiek ragaszkodtak a csupán nagyköveti szinthez. Kompromisszumos megoldásként végül az EK nevében az EiT-et soros elnöki tisztét betöltő görög külügyminiszter, Karolos Papoulias szólalt fel, míg a tagállamokat az ENSZ-delegációik vezetői (nagyköveti szinten) képviselték. A történetet színesíti, hogy az ENSZ Közgyűlés időszakával – és az egyébként akkor még nem EK-tag Svédország közvetítésével bekövetkező hivatalos US-PFSZ kapcsolatfelvétellel – egyidőben zajló rodoszi EiT-csúcson a tagállamok felvetették, hogy ismét szólítsanak fel egy közös, nemzetközi konferencia összehívására, ám ez az amerikai pozíciókat védő brit ellenkezés miatt megghiúsult (Chagnollaud 1990: 264).

intézményrendszer formálódását, de az 1990-es évek folyamán hatékonyan semmilyen formában vagy fórumon nem léptek fel azon jelszavakkal, amelyeket hangoztatva a második intifáda kitörését követően a PH – elkerülhetetlenül a PFSZ/Fatah gyengülését eredményező – reformját kezdték követelni (Abdel Karim 2007).

Bár meglehetősen paradox, úgy tűnik, hogy Izrael és a palesztín fél egy dologban az 1980-as évek óta (Chagnollaud 1990: 260) egyetért: Európa vagy túl gyenge, vagy túl gyáva. Az utóbbi érvelésében Európa fél az amerikai érdekekkel szembemenni; az előbbi szerint (olajhoz fűződő) gazdasági, üzleti érdekek miatt legalábbis az eddigiekben nem mert nemet mondani az arab világnak. Az EU keleti és déli bővítése valamivel pragmatikusabb magyarázatot kínál az EU perifériáján lévő stabilitás iránti igényére.

4.3. Az EU és tagállamainak oslói folyamatban való érdekeltisége

Az EU-nak az oslói folyamat során – illetve a néhány évig még azzal párhuzamosan a kétállamos megoldás szellemében zajló különböző fórumokon – betöltött szerepét ellentmondásosnak lehet értékelni. A folyamat ideológiailag (szellemileg, filozófiailag) alapvetően európai gyökerű, a Szocialista Internacionálé tagjai, pártjai által (is) vallott (liberális, szociáldemokrata) értékekre épült: a politikai nézetkülönbségek gazdasági érdekek mentén történő összehangolására. Ezek európai terepen aratott „sikere” ígéretes, adaptálható víziónak tűnt – legalábbis a nemzetközi baloldali mozgalmakhoz kötődő izraeli és palesztín politikusok számára – Közel-Keletre nézve is. Az eszmei gyökerektől függetlenül az oslói folyamat elvi keretei – palesztín autonómia, ötéves átmeneti időszak, majd azt követően végleges megállapodás – a Camp David-i megállapodásokban gyökerezik (Ben-Ami 2006: 317; Nakleh 2004: 183-184). Egy olyan egyezményben, amelyet annak idején nem csupán a PFSZ, de az EK sem értékelt nagyra, illetve amelyben való konkrét(abb) európai közreműködést az Egyesült Államok sem ösztönzött, sőt (Ben-Ami 2005: 317).

Európa, illetve az Európai Unió tagállamai az *elvi nyilatkozat* aláírása óta elkötelezett támogatói az átmeneti céllal létrehozott palesztín autonómiának, illetve a palesztín állam realizálásáig az átmeneti intézményrendszer (a Palesztín Hatóság) fenntartásának (vállalva a finanszírozás terhé is). Az átmeneti időszak alatt az EU erőfeszítései inkább a tartós (ám

de facto nem létező...) béke megteremtéséhez hozzájáruló megfelelő gazdasági környezet megteremtésére, semmint a – még mindig, már megint – konfliktusban álló felek közötti érdemi politikai együttműködés erősítésére fókuszáltak. A második intifáda kitörése után továbbra is az oslói folyamat víziójának megmentésére koncentráltak, különböző (sok esetben sikeres) krízismenedzselési technikákkal próbálták a PH stabilitását megőrizni. Fő eszközként a pénzügyi és gazdasági ösztönzők kínálkoztak, noha az EU diplomáciai-politikai erőfeszítései sem voltak elhanyagolhatók (Asseburg 2004: 175-182).

4.3.1. Európa térségbeli kapcsolatainak jellege

Az Európai Unió és tagállamai Közel-Kelettel való történelmi, politikai, ideológiai gazdasági kapcsolatai térben és időben meglehetősen nagy varianciát mutatnak, bizonyos közös minták és egyedi jellegzetességek azonban megragadhatóak.

(i) Az EU tagállamok vagy rendelkeznek a Közel-Kelet irányában jelentős *történelmi kötelezésekkel*, hagyományos, régi kapcsolatokkal és érdekekkel – vagy nem. Az előbbieik közé két állam, Egyesült Királyság és Franciaország tartozik; az EU tagállamainak többsége számára a térség közvetlen tapasztalatot történelmi-politikai dimenziókban nem jelent. A két világháború között a népszövetségi keretek között létező Palesztína, Transzjordánia, illetve Irak mandátum igazgatásáért London, míg a szomszédos területek, a mai Libanon és Szíria igazgatásáért az észak-afrikai gyarmatokkal (is), tehát arab kapcsolatokkal rendelkező Párizs volt felelős. Az akkor fonódott szálak – illetve a két állam Egyesült Államokkal való elvi-politikai szintű kooperációja/konfrontációja – napjainkig nehezítik a tartalmas és határozott európai álláspont kialakítását, illetve következetes képviselését. Bár a közös, európai szintű (kül)politizálásban általánosságban Franciaország befolyása erősebb (Søtendorp 1999: 17-22), a palesztín-izraeli konfliktus vonatkozásában – közös álláspontok kialakításában, vagy azok elmaradásában – egyértelműen a brit érdekek és kompetenciák a meghatározóak.

Németország az első világháborút megelőzően helyi gyarmatokkal a Közel-Keleten nem rendelkezett. Ettől függetlenül hasonlóan erősek és régmúlta tekintenek vissza térségbeli kapcsolatai, amelyek történelmit távlatban és napjainkban egyaránt elsősorban gazdasági

dimenziókban érvényesülnek. Más szempontból szükséges megemlíteni Görögországot, amennyiben a kereszténységet évszázadokon keresztül a görög keleti egyház képviselte a bibliai-történelmi Palesztína területén. Az ortodox egyházat napjainkig görögországi főpapok irányítják, míg a többi szentföldi keresztény felekezet vezetői helyi palesztín-arab (keresztény) egyházi méltóságok.

(ii) A kifejezetten *gazdasági kapcsolatok*, mint politikailag is ösztönző tényezők kevésbé meghatározóak a hivatalos külpolitikai álláspont kialakítása szempontjából.¹⁹⁴ A palesztín gazdaság méreteiben, kibocsátásában, külkereskedelmében mind izraeli, mind európai összehasonlításban is eltörpül. Az EU-Izrael relációban megvalósuló kereskedelem összértéke 2004-ban több, mint 22 milliárd euró volt; az exportot tekintve az EU Izrael második legfontosabb partnere, míg a behozatalt tekintve legtöbbit az EU-ból importál; az EU exportpartnerei között Izrael a 20., import vonatkozásában a 24. a rangsorban. A Palesztín (Nemzeti) Hatóság irányába megvalósuló kereskedelmi kapcsolatok (export és import összesen) 42 millió dollár értékben realizálódtak (2004).¹⁹⁵ Ehhez képest a nemzetközi (nyugati) donorközösség különböző támogatások formájában az utóbbi években kb. 1 milliárd dollár évenkénti támogatást juttatott a PH-nak. Ennek meghatározó részét az EU (kb 25-30%) és tagállamai fedezik. A közösen és bilaterálisan teljesített segélyek a PH területére érkező összes támogatás kb. 52-56 százalékát tették ki (1994-2006).¹⁹⁶ A magán és hivatalos gazdasági érdekek annyiban jelentősek, amennyiben az európai államok – illetve az EU általában – képesek, illetve hajlandók Izrael „fegyelmzésére” alkalmazni a köztük fennálló kereskedelmi-gazdasági kapcsolatokat. Ennek szükségességéről előbb saját gazdaságaik szereplőit (üzleti szférát, lakosságot-közvéleményt) kell meggyőznie.¹⁹⁷ Miután az izraeliek megbízható fogyasztói az európai

¹⁹⁴ A gazdasági és politikai érdekek Izrael-EU relációban való összeegyeztethetőségének nehézségeiről lásd az alábbi esszét ADL (1998): *Europe and Israel: Where Politics and Economics Do Not Meet*.

¹⁹⁵ Az adatok forrása: http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/israel/index_en.htm (Izrael), illetve http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/palestine/index_en.htm (Palesztín Hatóság)

¹⁹⁶ A segélyek alakulásáról lásd a MOFA-IACD 2003: *Monitoring Report of Donors' Assistance 1993-2003* c. összesítést illetve a Palesztín Tervezési Minisztérium 2002-től aktualizált online elérhető PAMS adatbázisát (<http://db.mop.gov.ps/amc/>)

¹⁹⁷ A(z) (hivatalos) európai érdekérvényesítés korlátait az érintett felekkel – a PH-val és Izraellel – fenntartott kapcsolataik eltérő természete magyarázza. Európa Palesztín Hatósággal fenntartott hivatalos kapcsolatai politikailag okok miatt gazdasági(-fejlesztési) természetűek. Ezzel párhuzamosan az európai magán (gazdasági, üzleti) szféra az Izraellel való normális gazdasági kapcsolatokban érdekelt inkább. E kapcsolatok alakulásának autonóm jellegéből adódóan az EU (sem közös, sem tagállami szinten) nehezen tud hiteles

termékeknek, szolgáltatásoknak, továbbá jelentős befektetők az európai piac szinte egészén éppúgy, mint az EU keleti határai mentén fekvő tagállamokban, ezen kapcsolatok politikai fegyverként való alkalmazása könnyen kontra-produktív lehet (Newman és Yacobi 2004: 15-16). A hivatalos gazdasági kapcsolatok döntő hányadát a Palesztín Hatóság (területe, lakossága) irányába realizált segélyek adják. Ezek politikai eszközként való alkalmazására – a 2006-os év fejleményei ismeretében – valamivel több lehetőség kínálkozik.

(iii) Mivel az EU – a konfliktus rendezésébe való aktív – bekapcsolódását eredményező oslói folyamat filozófiája szempontjából fontos, elkerülhetetlen a befolyásoló *ideológiák szerepének* megemlézése. A belpolitikai (értékrendbeli, ideológiai) meghatározottság külpolitikára gyakorolt hatása (tag)államonként és kormányzati ciklusonként változó mértékben érhető tetten, de a gazdasági integráción alapuló liberális (skandináv vagy európai szociáldemokrata értékekre épülő) modell, az ún. Új Közel-Kelet (*New Middle East*) víziójának megteremtéséhez különösen nagymértékben járult hozzá a Szocialista Internacionálé¹⁹⁸ szellemisége (Peresz 1995). A multilaterális tárgyalásokba vetett hit (Madrid és utókonferenciái) gyökerei a nemzetközi szereplők közötti együttműködés lehetőségének liberális, illetve funkcionalista szemléletében találhatók meg. Szellemében – és ez érvényesült a fokozatosság elvére épülő oslói tárgyalásokon is – a térségbeli államok gazdasági, technikai, szociális érdekeinek összehangolása előbb-utóbb arra készteti az egyes szereplőket, hogy politikai-gazdasági versengésüket együttműködéssé alakítsák. Noha a Madridot követő hivatalos multilaterális fordulók látványos eredményeket nem hoztak – Szíria és Libanon részt sem vett rajtuk – a konfliktus 1992/1993 folyamán színfalak mögött megkísérelt (oslói, bilaterális) rendezése szempontjából is az európai szocialista-szociáldemokrata értékek szemléletmódja volt releváns. Azon kormányok, amelyek vezető pártjai a Szocialista Internacionálé tagjai voltak, már a hidegháború idején is diszkréten támogatták az arab államokat, illetve a Szovjetunió arabbarát Közel-Kelet

módon olyan gazdasági szankciókkal élni Izrael irányába, amelyekkel a hivatalos szinten a Hamász-vezette PH-t (2006 folyamán) diplomáciailag-politikailag marginalizálni tudta.

¹⁹⁸ A Szocialista Internacionálénak, illetve a szociáldemokrata értékek mentén való politizálásnak a PFSZ nemzetközi elismerésében (1974), illetve az európai államok harmadik világ (problémái), így az arab államok irányába megnyilvánuló elkötelezettségében is megfigyelhetők. Ahogy a PFSZ első európai pártfogója Bruno Kreisky osztrák kancellár (SPÖ) fogalmazott: „*Ich bin Freund der Araber... Ich bin als Sozialist Freund jedes Volkes*” (Kreisky 1978). A baloldali kapcsolatok fejlődéséhez természetesen szükséges volt, hogy Nyugat-Európában lassan megértették a szocialista, szociáldemokrata értékek arab világbeli jelentését, azok (arab) nacionalizmushoz való viszonyát, illetve az arab államok Egyesült Királysághoz és Franciaországhoz fűződő ellenmondásokról nem mentes múltját.

politikáját, megalapozva ezzel egyfajta Európa iránti bizalmat. Különösen így volt ez az 1980-as évek első felében, amikor befolyásos európai államokban (Németország, Franciaország) inkább baloldali (szocialista, kereszténydemokrata) kormányok voltak hatalmon.¹⁹⁹ Miután az 1980-as évek végén több országban – az Egyesült Királyságban már 1979-től – jobboldali pártok kerültek megválasztásra, Európa államai némileg tartva az antiszemitizmus vádjától, illetve részben igazodva az amerikai republikánus adminisztrációhoz (1980-1992) Izrael nemzeti megfontolásai iránt inkább megértő pozíciókat foglaltak el. Ennek köszönhetően a madridi konferencia idejére (1991) Európa – az EK – megítélése mindkét oldalról viszonylag kiegyensúlyozottá vált.

Az Izrael és a PFSZ közötti párbeszéd megfelelő pozícióban lévő politikusok közötti kapcsolatok következményeként indult meg (Beilin 1999). A kapcsolatfelvétel bizonyos értelemben az egyaránt baloldali vezetésű norvég (Norvég Munkapárt (DNA), min. eln.: Gro Harlem Brundtland, 1990-1996) és izraeli kormány (Munkapárt, min. eln.: Jichak Rabin, 1992-1995) politikusai, szimpatizánsai közötti hagyományos barátság mellékterméke. Egy olyan tartalmú relációé, amely az amerikai-izraeli kapcsolatok történetében elképzelhetetlen lenne. Ehhez hozzájárult, hogy az izraeli baloldal legliberálisabb körei (különösen a Merez) osztották azon évtizedes múlta visszatekintő – az amerikainál haladóbbnak tekintett – európai álláspontot, amely szerint a tágabb közel-keleti (arab-izraeli) konfliktus megoldásához a palesztínok (képviselőjük a PFSZ) bevonása is szükséges (Alpher 1998).²⁰⁰

A releváns ideológiák – legalábbis retorikák – említése az utóbbi évek eseményei miatt megkövetelik a *terrorizmus elleni háború (leegyszerűsítve az iszlám fundamentalizmus elleni küzdelem)* – mint a palesztín-izraeli kérdést még inkább összezavaró újabb tényező – természetének érintését is. Bár a „terror elleni háború” földrajzi vonatkozásai meghaladják a palesztín területek határait, az Izrael elleni palesztín – elsősorban (de nem kizárólag) iszlám, fundamentalista – terrorista támadások nem segítették az önrendelkezésért folytatott legitim küzdelem és a terrorista tevékenység közötti világos különbségtételt. E tekintetben

¹⁹⁹ Jó példa erre François Mitterand hivatalba lépését követő izraeli útja (1982. március), amely ugyan a de Gaulle-féle Realpolitikával való szakítást érzékeltette, a francia elnök Knesszetben tett látogatásakor mégsem mulasztotta el a palesztínok önrendelkezéshez való jogát hangsúlyozni (Duchene 1988: 20).

²⁰⁰ A Reagan-adminisztráció idején kezdődött párbeszédet (1998. december) az Öböl-háború idején elfoglalt palesztín-álláspont miatt a Bush-kormány (1989-1993) idején függesztették fel.

van egy lényeges különbség a palesztín kérdés okait, megítélését illetően, amely nem csupán a terrorra, de a palesztín társadalom, illetve politikai élet minden problémájára érvényes lehet. A kérdéssel foglalkozók egy része az izraeli megszállásban, a biztonsági intézkedések elnyomó mivoltában keresi a belső palesztín problémák (3. fejezet) okát, míg mások az – izraeli megszállás nélkül is létező – arab civilizációs-kulturális adottságokban vagy az iszlám fundamentalizmus jelenségében látják a közös nevezőre jutás akadályát.²⁰¹ Vitathatatlan, hogy az Egyesült Államok, illetve kormányának félelmeit Izrael – különösen a Saron-komány (2001-2006) idején – ügyesen értelmezte saját céljainak megfelelően. 2001. szeptember 11. óta az amerikai biztonság a globális biztonság függvénye, sokkal inkább, mint bármikor korábban. Ebből következően a terrorizmus elleni küzdelem olyan globális támogatást igényel, amelyek mögé más – európai – államok is felsorakoznak (Brzezinski 2005: 17).²⁰²

(iv) A muszlim és zsidó közösségek szerepe az európai pozíció(k) kialakításában. Jelentős muszlim közösséggel – mint (kül)politikai állásfoglalást potenciálisan befolyásoló belső biztonságpolitikai kihívással – rendelkező európai államok: Egyesült Királyság, Franciaország, Spanyolország, Németország, Belgium. A kontinens államaiban élő muszlim közösségek Európában való hely(ezke)dés)e, illetve szerepe, anyaországukkal (az „idegen” civilizációval) való kapcsolatuk évtizedek alatt, fokozatosan vált egyre jelentősebb kérdéssé. Miután a terrorizmus elleni háború fő célpontja az iszlám fundamentalizmus jelensége, lélekszámuk és erős közösségi szolidaritásuk miatt különösen kritikussá vált európai megítélésük – egyáltalán „kezelésük” (integrálásuk, kirekesztésük).

²⁰¹ E gondolatért köszönettel tartozom Berzi Tamásnak.

²⁰² Az elmosódó határok ellenére tény, hogy van egy lényeges különbség egyrészről az amerikai vezetésű, globális, terror elleni, másrészről a palesztín terror elleni küzdelemben: az ellenség „minősége”. Az a tény, hogy az amerikai hadviselés a terrorizmust nyilvánította ellenséggé, figyelmen kívül hagyta, hogy a terror bár „halálos fegyver”, csupán módszer, technika, amelyet egyének, kormányok, államok egyaránt alkalmaz(hat)nak. De háborút (sikeresen) nem lehet viselni személytelen taktikák vagy módszerek ellen (Brzezinski 2005: 17). Ezzel szemben az izraeli megszállás ellen – vagy a szélsőségesebb, bár vélhetően alaptalan félelmeket elfogadva Izrael megsemmisítéséért –, illetve saját államért küzdő palesztín mozgalom (legyen bármilyen heterogén is), névvel és arccal rendelkező, azonosítható egyének és társadalmi szerveződések sokaságából áll, amelyeknek értelmes, világosan definiált célja van: a palesztín állam létrehozása az 1967-ben megszállt területeken. Ebből következően a terrorizmusra keresett, illetve adott válasz nem hagyhatja figyelmen kívül a megszállt palesztín területek hosszú múltra visszatekintő, izraeli megszállásra (és annak amerikai részről való tolerálására) válaszul szerveződő ellenállás természetét, az „értelmetlen” terrortól való különböző minőségét (Gandhi 2005: 30). Az idézőjelet (részemről) az indokolja, hogy (i) vagy minden terror értelmetlen (ez esetben fölösleges bármiféle minősítés), vagy, ha (i) nem igaz, akkor (ii) a terrorcselekményeket elkövetők ugyanolyan racionális önértékkövető magatartást követnek, mint minden ember (ez esetben viszont nézőpont kérdése, hogy mi minősül értelmetlennek és mi terrorizmusnak).

És bár ránézésre nem megállapítható, hogy melyikük „veszélyes” az európai(-nyugati) közbiztonságra, illetve melyikük nem, az komolyabb közvélemény-kutatás nélkül is valószínűsíthető, hogy a palesztín-izraeli kérdésben melyik oldalként adnak igazat. Hasonló leegyszerűsítés – ahogy Jody Williams (2005) is megjegyzi – megfigyelhető fordított relációban is: „amíg Izrael a megszállt Palesztína területén a második *intifádára* válaszul épít falat, addig az a fal világszerte sokak számára az új globális ellenségtől, az iszlám terror hálózattól szembeni fizikai elhatárolódást testesíti meg” (Williams 2005: 68). A problémát az jelenti, hogy Izrael a palesztínok nemzeti függetlenségért vívott küzdelmét – pontosabban annak egyes eszközeit, a civil lakosság elleni öngyilkos merényleteket, illetve területét ért rakétatámadásokat – szintén terroristának minősíti. Ennek viszont megvan az a veszélye, hogy Izrael érvei, illetve érdekei mellett kiállni egyet jelent a palesztín ügy – áttételesen és leegyszerűsítve akár például az európai muszlim közösség – „elárulásával”, sőt válogatás nélkül terroristává minősítésével. Másik oldalról az Izrael által civil palesztínok ellen – eredetileg önvédelmi céllal – alkalmazott eszközök minősítésének vágya sokak szemében a különböző kirekesztő, az emberiség csoportjai közötti különbségtételre, illetve fajgyűlöletre építő rezsimek (náci Németország, dél-afrikai apartheid rendszer) emlékét idézi – tekintet nélkül arra, hogy céljaikban, ideológiájukban, külső-belső környezetükhöz való viszonyukban, feltételrendszerükben, eszközeikben milyen különbségek vannak. Mindez izraeli részről könnyen maga után vonja az egyoldalúsággal (szélsőséges esetben antiszemitizmussal), illetve a terrorizmus (eszközeinek) tolerálásával kapcsolatos (viszont)vádakat.

Miután a közel-keleti kérdés (hivatalos) megítélése tekintetében meghatározó szerepet játszik a *zsidó diaszpóra* is, befolyását röviden szükséges érinteni. Európán belül Franciaországban, az Egyesült Királyságban, illetve Magyarországon található a legnagyobb zsidó közösség.²⁰³ Sem létszámukban (arányukban), sem (informális és/vagy hivatalos) szervezettségükben, sem politikai befolyásukban nem annyira meghatározóak, mint az Egyesült Államokban.²⁰⁴

²⁰³ Az egyes közösségekkel, illetve nagyságukkal kapcsolatban lásd pl. az Európai Zsidó Kongresszus adatait (<http://www.eurojewcong.org/ejc/communities.php>)

²⁰⁴ A *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia* megbízásából az Eurobarometer által (az idegengyűlölet jelenségéről) készített felmérés alapján ideológiai-politikai meggyőződésük szerint alábbi csoportokba lehet sorolni az akkori EU-tagállamok lakosságát: magukat döntően középen helyezték (Észak-

A fentiek (i-iv) alapján, illetve a terrorizmus elleni küzdelem szlogenjeitől függetlenül az EU a palesztín önrendelkezéshez való jog vonatkozásában az 1980-as évek eleje óta viszonylag következetes álláspontot képvisel. Az EU közös külpolitikájának fejlődése – illetve az arab-izraeli kérdés alakulása – eredményeként a 1999-es *berlini beklaráció* először mondta ki az Izraellel békés szomszédságban élő palesztín állam megteremtésének szükségességét. A (*roadmappel* egyidős) *sevillai nyilatkozat* (2002) már világosan megfogalmazta azt is, hogy az állam határainak az 1967-es (1949-es) vonalak mentén kell húzódnia.²⁰⁵ Ez jóval tisztább politikai álláspontot tükröz, mint a Biztonsági Tanács 242. (1967) sz. többféleképpen értelmezhető releváns határozata (Asseburg 2004: 183). A határozott állásfoglalás többféle okból kifolyóan nem eredményezett gyakorlati sikereket. Az EU konfliktusban való 1990-es évekbeli részvételét (Asseburg 2003), az európai államok közel-keleti kérdéssel kapcsolatos pszichológiai gátjait (Moisi 2003), valamint a releváns amerikai külpolitika európai szempontból való értékelését (Nonneman 2003, Silvestri 2003) vizsgálva megállapítható, hogy az EU közel-keleti (oszlói) békefolyamatban érzékelhető relatíve gyenge politikai befolyása részben magyarázható Izrael hozzáállásával, az EU egységének hiányával, illetve az amerikai adminisztráció kevésbé kooperatív, mint inkább diktáló együttműködési technikáival.²⁰⁶ A továbbiakban bemutatásra kerülnek azon tényezők, amelyek „belülről” hátráltatják az EU hatékony szerepvállalását: egyrészt a tagállamok külpolitikai prioritásai közötti feszültségek, illetve a nemzeti fejlesztéspolitikák közötti különbségek (4.3.2. alfejezet), másrészt a közös uniós fejlesztéspolitika külkapcsolatok által determinált sajátosságai (4.3.3. alfejezet).

Írország, Írország, Luxemburg); inkább baloldali meggyőződésű lakosság (Spanyolország, Franciaország, volt NDK, Ausztria); meghatározóan jobboldali preferenciákkal rendelkező lakosság (Dánia, Finnország, Görögország, Olaszország). A többi államban kiegyensúlyozottabb volt az eloszlás (Eurobarometer, 2000, 26). Az európai antiszemitizmussal kapcsolatban rendszeres kutatásokat (*Post-Holocaust and Antisemitism* címmel) a JCPA végez.

²⁰⁵ A *berlini deklaráció* (1999. március 24.) az EU részéről először mondta ki, hogy egy demokratikus, életképes, békés, szuverén palesztín állam – létező megállapodásokkal összhangban, illetve tárgyalásos úton való – létrehozása Izrael biztonságának legjobb garanciája lenne. A *sevillai nyilatkozat* (2002. június 22.) a konfliktus megoldásának mikéntjét illetően hangsúlyozta, hogy azt csak és kizárólag tárgyalásos úton lehet elérni; a cél a megszállás befejezése, a palesztín állam mielőbbi létrehozása az 1967-es határok mentén, amennyiben szükséges apróbb, a felek által kölcsönösen elfogadott kiigazításokkal. Az igazságos rendezés alapfeltétele Jeruzsálem kérdésének és a palesztín menekültek problémájának igazságos és működőképes megoldása.

²⁰⁶ A tanulmányokat tartalmazó kiadvány 2002 szeptemberében a párizsi ISS (*Institut d'Etudes et Sécurité*) által szervezett szeminárium alapján készült, amelynek célja az EU 2000-2002 között játszott szerepének (előzmények ismeretében) való vizsgálata volt (Ortega 2003, Chaillot Paper 62).

4.3.2. Az európai donorok, mint hatalmi-politikai aktorok

A tagállamok pozícióinak ismertetése előtt szükséges néhány szót szólni az alkalmazott megközelítésmódról, módszertanról. Az összefüggések könnyebb megértése sok esetben megköveteli a valóság megfelelő modellel való érzékeltetését. Annak esetünkben összetett mivolta szükségszerűen számos leegyszerűsítéssel jár(t) együtt. Egy – az európai államok közel-keleti konfliktus vonatkozásában létező külpolitikáját érzékeltető – lehetséges modell összeállítási nehézségei részben a konfliktus összetettségéből, részben az európai államok differenciáltságából fakadnak. Módszertani szempontból nyilvánvalóan helyes, gyakorlatilag azonban – legalábbis adott terjedelmi korlátok között – meglehetősen problematikus egy olyan sokváltozós, tagállamonként külön-külön vizsgálható-vizsgálandó összefüggésrendszer (pl. egy függő-független változókat tartalmazó mátrix) felrajzolása, amelyből következtetéseket lehetne levonni a közös európai álláspont minőségére, hatékonyságára vonatkozóan.

Egyrészt nehéz, alighanem lehetetlen is olyan modellt felvázolni, amely helyes tartalommal és arányban fejezné ki minden egyes európai állam viszonyát a konfliktus meghatározó tényezőihez – így többek között az érintett felek közötti történelmi eseményekhez (arab-izraeli háborúk, két *intifáda*), a közöttük fennálló vitapontokhoz (Izrael elismerése, státuszkérdések: Jeruzsálem, menekültek, telepek, stb.), a lehetséges megoldási elvekhez (bilateralizmus, multilateralizmus, unilateralizmus), vagy konkrét eszközökhöz, béketervekhez (1947-től napjainkig), de akár a felsorolható különböző értelmezési metszetekhez (mint pl. gazdasági, nemzetközi jogi, emberi jogi vonatkozások, társadalmi-politikai, szociológiai, pszichológiai, vallási²⁰⁷ dimenziók) – illetve amely integrálja az európai államok egyéb tágabb közel-keleti kapcsolatait közötti összefüggéseket is.²⁰⁸

²⁰⁷ E tekintetben érdekes, nehezen mérhető, de a közel-keleti kérdés megítélése tekintetében releváns szempont (lehet) nem csupán az egyes európai államok, de azok vezető tisztviselőinek, politikusainak, diplomatáinak vallási meggyőződése (annak hiánya), zsidósághoz, kereszténységhez, iszlámhoz való hozzáállása is.

²⁰⁸ Franciaország és Egyesült Királyság nyilván minden felsorolt (és fel nem sorolt) kérdésben képes és hajlandó véleményformálásra, a huszonhetek mindegyike azonban nem feltétlenül. Például azon európai államok (Franciaország, Belgium, Olaszország, Spanyolország, Görögország, Svédország, Egyesült Királyság), amelyek Jeruzsálemben rendelkeznek konzulátussal, érthető módon aktívabbak a város hovatartozása, státusza körüli vitában, mint a többiek. Hasonló a helyzet a közel-keleti konfliktus összes többi aspektusa vonatkozásában is.

Másrészt a modell egyes elemeinek és egészének mennyiségi vagy minőségi indikátorokkal való mérhetősége az összehasonlíthatóság relevanciája miatt szintén kérdéses lenne.²⁰⁹

További tény az is, hogy a tagállami illetve közös külpolitikai érdekek megnyilvánulási formái – így a hivatalos politikai nyilatkozatok, a gyakorlatban érvényesülő külön tagállami, illetve közös (EU) szerepvállalás elemei; a közvélemény alakulása,²¹⁰ illetve a számokkal, statisztikai módszerekkel könnyen érzékelhető, meghatározó jelentőségű, de döntően magánjellegű üzleti-gazdasági kapcsolatok – között nincs feltétlen összhang.

4.3.2.1. A bilaterális Közel-Kelet politikák egymáshoz való relatív viszonya

A fentiek alapján az alábbiakban ismertetésre kerülő és segélyezési politikákban is tetten érhető EU-tagállami pozíciók – a valóságnak megfelelően – nem azonos szempontrendszer és súlyok mentén kerülnek bemutatásra, hanem elsősorban a felszínen is érzékelhető meghatározó jellegzetességek kiemelésével. Az egyes tagállamok közel-keleti pozíciójának külön-külön történő módszeres ismertetése helyett az ismert azonosságok (hasonlóságok) alapján csoportokat képezve igyekszem bemutatni az EU-n belül meglévő nézetkülönbségeket. Az egyes tagállamok arab-izraeli (palesztín-izraeli) konfliktushoz való hozzáállásának értékelésekor szükséges hangsúlyozni, hogy bár vannak érzékelhető különbségek a tagállamok között, egészében véve – bizonyos „európai” normák, értékek alapján (Smith 2004: 66-68) – egyetértés van közöttük. Minden létező nézetkülönbség csak

²⁰⁹ Nem technikailag kérdőjelezem meg a lehetőségét, hanem arról nem vagyok meggyőződve, hogy bármilyen összetett modell plasztikusan illeszkedne a valósághoz. Minden modell jól meghatározott feltételek és korlátok között érvényes. Mivel az egyes tagállamok külpolitikáját más-más (időben, akár egymással szinkronban nem lévő választási ciklusonként, illetve régióként is változó) érdekek szerint, illetve feltételek mentén alakítják, életszerűtlen azon ismérvek önkényes kiválasztása, amelyek alapján egy tudományosan-módszertanilag helyes modell felvázolható és elemezhető lenne. Alighanem nem véletlen, hogy a közös kül-, és biztonságpolitikát – sem általában, sem a Közel-Kelet vonatkozásában – nem sikerül tartalmassá tenni. Az európai külpolitikák összehasonlíthatóságával és közös nevezőre hozásával kapcsolatban lásd a Manners és Whitman (2000) páros szerkesztésében megjelent *The Foreign Policies of European Union Member States* c. munkát. A kötet szerkesztői szerint a külpolitikai elemzés (*foreign policy analysis*) nem csupán megvalósítható európai (integrációs) szinten, de lehetőséget kínál a tagállamok külpolitikájának összehasonlító elemzésére is. Megközelítésük gyengesége, hogy a tagállamok és az EU közötti viszony tükrében, és nem pedig a külpolitika tárgyául szolgáló és válaszokat kívánó külső események szerint vizsgálja az egyes államok külpolitikáját. Az egyes tagállamok egymás közötti egyeztetési motivációiról és mintáiról, belső, nemzeti koordinációs gyakorlatáról lásd: Sötendorp 1999.

²¹⁰ Mérhető (lenne) akár különböző – antiszemitizmust, Izrael-ellenességet, európai muszlim-ellenességet, általában idegengyűlöletet vizsgáló – közvélemény-kutatással (lásd például a washingtoni székhelyű *Pew Global Attitudes Project* felméréseit, <http://pewglobal.org/reports/>), akár a kérdéssel foglalkozó ngo-k számával, költségvetésével, tagságával, akár a pro-palesztín, pro-izraeli tüntetések, megmozdulások számával, vagy a médiában, sajtóban megjelenő értékelések tartalomelemzése révén is.

e – *velencei deklarációban* megfogalmazott (1980) és azóta bizonyos értelemben konszolidálódott – konszenzuson (Gazdik 2001; Gazdik 200Y; Paragi 2006) belül értelmezhető (Dieckhoff 1988: 273).

A huszonhét tagállam mindegyikének külpolitikai érdek-rendszerét nincs mód részletesen bemutatni, de a legmeghatározóbb relációkat érdemes kiemelni. A kisebb, aktívabb közel-keleti kapcsolatokkal nem rendelkező (és/vagy) újonnan csatlakozó államok preferenciái jellemzően annak megfelelően alakulnak, hogy milyen egyéb érdekeik, „nagyhatalmakkal” való kapcsolataik szolgálatába tudják állítani a közel-keleti konfliktusban való állásfoglalást.²¹¹ Az európai államokat egyszerűség és a rendszerezés kedvéért (adott esetben közös metszettel is rendelkező) különböző halmazokba sorolhatjuk. A csoportok²¹² elnevezése nem kizárólagosságra utal, csupán az adott (nemzet)állam külpolitikai prioritásának kifejezésére szolgál.

(i) *Bal- és jobboldali kormányok idején érzékelhetően más külpolitikai pozíciót képviselő államok (Egyesült Királyság, Olaszország, Spanyolország).* Az *Egyesült Királyság*, bár kezdetben nem értékelte nagyra Izrael állam létrejöttét,²¹³ a későbbiekben nem utolsó sorban az amerikai-brit kapcsolatoknak köszönhetően egyre inkább Izraelnek kedvező módon foglal állást. A közelebbről nem részletezett, de létező történelmi összefüggések folytán az Egyesült Királyság rendelkezik a legnagyobb tapasztalattal a konfliktus mibenlétét illetően, amely mind saját érdekei védelmét, annak EU-n belüli érvényesítését, mind az amerikai adminisztrációhoz való igazodást megkönnyíti (Manners és Whitman 2000: 53; Spyer 2004). Az amerikai-brit speciális kapcsolatból kifolyóan London alapvetően igyekszik Washingtonnal összhangban politizálni,²¹⁴ de – elsősorban baloldali kormányok idején – „megengedi magának,” hogy Izrael magatartását határozottan kritizáló

²¹¹ Ez az állítás nyilván leegyszerűsítő, de általánosságban mindenképpen belátható.

²¹² Egy 1984-es David Allan és Alfred Pijpers által készített kutatás az akkori EK-n belül három csoportot különböztetett meg: pro-izraeli (Hollandia, Dánia, Luxemburg); középen állók (Belgium, Németország, Egyesült Királyság), illetve pro-arab (Franciaország, Olaszország, Írország és Görögország) (idézi Dieckhoff 1988: 273.)

²¹³ A hivatalos elismerésre és a diplomáciai kapcsolatok felvételére 1949 januárjában került sor.

²¹⁴ Ez egyébként a közvélemény, brit sajtó és média szintjén kevésbé kimutatható, inkább a konzervatív kormányok idején létező hivatalos kapcsolatokra jellemző. A brit felsőoktatás szakszervezetei (*Association of University Teachers*) által elsősorban egyes (jobboldali) izraeli felsőoktatási, kutatási intézményekkel (pl. Bar Ilan Egyetem, Haifai Egyetem) és oktatóikkal szemben több alkalommal kezdeményezett, illetve jóváhagyott (majd feloldott) bojkott nyilvánvalóan összetettebb brit hozzáállást jelez (Cowell 2006).

módon lépjen fel.²¹⁵ A palesztín állam megteremtése, már csak történelmi okoknál fogva is becsületbeli ügy számára.

Olaszország lényegében az angolszász példához hasonlít: bár az arab világ felé is széles körű kapcsolatokkal rendelkezik, a palesztín-izraeli kérdésben tanúsított állásfoglalása – egyébként hasonlóan a legtöbb külpolitikai témához – attól függően változik, hogy mely párt van kormányon. Jobboldali adminisztráció (pl. Berlusconi-kormány 1994-1995, 2001-2006) esetén inkább Izrael-barátnak (ugyanakkor az antiszemitizmus vádja miatt könnyen Izrael-ellenesnek is), míg baloldali vezetésű kormány esetén hagyományosan inkább pro-palesztínként értékeli külpolitikáját.²¹⁶ Ennek tovagyűrűző hatásai érzékelhetőek voltak Romano Prodi EB-elnöksége (1999-2004) idején is (Islam 2003). *Spanyolország* hagyományosan Észak-Afrikával ápol(t) szorosabb kapcsolatokat. EK-tagságának egyik fontos, Hollandia által követelt feltétele (1986) volt, hogy Madrid létesítsen Izraellel diplomáciai kapcsolatokat (Manners és Whitman 2000: 107). A hivatalos szintre emelt spanyol-izraeli kapcsolatok minőségét jelzi, hogy 1991-ben Spanyolország adott otthont az oslói folyamat nyitányául szolgáló Közel-Kelet békekonferenciának, majd az EU első közel-keleti megbízottjává Miguel Moratinos spanyol diplomatát nevezték ki (1996). Spanyolország – a jobboldali Aznar-kormány idején – sokat áldozott az EU mediterrán politikájának intézményesítésére, a Barcelona-folyamat (Euro-Mediterrán Partnerség, 1995) megindítására és fenntartására. Nem utolsósorban azért, hogy ne kizárólag a közel-keleti konfliktus határozza meg az EU földközi-tengeri politikáját, annak prioritásait (de la Guardia 2001). Ez nem zárta ki azt a megfontolást, hogy ha már a palesztín-izraeli kérdés „tárgyalható” szintre jutott, akkor abban az EU vállaljon aktív szerepet (Manners és Whitman 2000: 108). A madridi merényletek (2003. március 11.) nagy hatást gyakoroltak spanyol közvélemény (Amerika-barátságára, illetve a terrorizmus elleni háborúhoz való hozzáállására). A következő választásokon hatalomra kerülő baloldali (José Luis R. Zapatero vezette) kormány intézkedései, az iraki csapatkivonások jelezték, hogy a

²¹⁵ Ezt a logikát némileg összezavarta a terrorizmus elleni küzdelem (2001 óta), hiszen annak jegyében a munkáspárti Tony Blair vezette brit adminisztráció (1997-2001-2005-2007) szinte minden, ahhoz kapcsolható kérdésben Washington elkötelezett szövetségévé, európai hídfőállásává vált.

²¹⁶ A jelenlegi Prodi-kormány „*equi vizinanza*” (*equal proximity*) elven alapuló óvatos Közel-Kelet politikájáról bővebben lásd: Santini (2006: 5-6).

terrorizmus elleni küzdelem milyen mértékben (volt) képes összehavarni a korábbi külpolitikai viszonyrendszert.

(ii) *Markánsabb transzatlanti igazodás (Egyesült Királyság (jobboldal, illetve a terrorizmus elleni küzdelem folytán a munkáspárti Blair-kormány is), Hollandia, Dánia; Olaszország (jobboldal), Spanyolország (jobboldal), Portugália; Csehország, Lengyelország; Lettország, Észtország, Litvánia).* A klasszikus példa, *Egyesült Királyság* mellett más európai államok számára is inkább Washington, mint Brüsszel számít referenciának – legalábbis az izraeli-palesztín kérdésben. *Dánia* elvi-külpolitikai állásfoglalásait illetően következetesen igazodik az amerikai adminisztrációhoz (2002-es EiT elnökségének köszönhetően az EU-n belül máig a *roadmap* felelőse), ugyanakkor a skandináv hagyományokhoz híven a gyakorlatban a (humanitárius és fejlesztési) segélyezés révén jelentős összegeket áldoz a palesztín ügyre is. *Hollandia* politikai szinten különösebben nem (pro)aktív, bizonyos humanitárius, emberi jogi vonatkozású kérdésekben felszólalnak a palesztín lakosság érdekében (Izrael biztonsági intézkedései ellen). A holland multikulturalizmus kudarca szükségszerűen erősítette fel stratégiai érdekeik támaszának angolszász-atlantista irányban való keresését, amely Izrael irányába való elmozdulást eredményezett. *Portugália* állásfoglalásának máig szemléletes példája az 1973-as arab-izraeli háború és olajválság idején tanúsított magatartása, amikor egyedüli európai államként engedélyezte az amerikai gépek számára az Izraelbe tartó utánpótlás szárazföldi kiszolgálását. Bár azóta belpolitikailag sok tekintetben változott a helyzet (1974), Lisszabon alapvetően Washingtonhoz igazítja lépéseit. *Olaszország* (jobboldali adminisztráció idején) határozottabban politizál Izrael érdekeinek megfelelően. *Csehország és Lengyelország* szintén erősen Washington-orientált, nem utolsósorban geopolitikai-történelmi okoknál – London és Párizs, illetve Berlin (Berlin-Moszkva) iránti bizalmatlanságuknál – fogva. Izrael motivációit megértő álláspontjuk mellett, gazdaságilag érdekeltek az arab világban is. Kettejük között lényeges különbség, hogy a csehek Izrael-barátságát pozitívan, míg a lengyelekét kevésbé lelkesen fogadják Izraelben. *A három balti állam* szintén atlantista, Izraelbarát politizálást folytat, ha másért nem, a volt Szovjetunió hagyományos arab-barátsága ellenében (illetve bizonyos Egyesült Államok iránti hálából). A felsoroltak közül – az Egyesült Királyság mellett – különösen Dánia és a jobboldali

Olaszország, Hollandia, Csehország ragaszkodik ahhoz, hogy a térségbeli amerikai érdekeket ne keresztezze a mindenkori közös európai álláspont.

*Mérsékelt(ebb) transzatlanti igazodás (Magyarország, Szlovákia, Szlovénia Bulgária, illetve Románia).*²¹⁷ A felsorolt közép-európai államok igyekeznek a német modellt követni: óvatos, ha úgy tetszik, jellegtelen politizálást folytatnak: igyekeznek Izraelnek nem ártó módon állást foglalni, ez azonban nem jelenti, hogy az arab államokkal ne lennének jóban. E véleményükkel lényegében az EU/EK palesztín-politikáját leginkább tükröző megnyilvánulást tanúsítanak.

(iii) *Az arab világ irányába aktív (jó) kapcsolatokkal rendelkező államok (Franciaország, Belgium, Ausztria, Olaszország (baloldal), Spanyolország (baloldal), Görögország, Málta, Ciprus).* A mediterrán államok földrajzi-történelmi okoknál fogva jellemzően inkább arab-, palesztín-pártiak, amely hagyományosan *Franciaország* EU-n belüli befolyásán keresztül jut kifejezésre²¹⁸ (Duchene 1988: 14). Franciaország arab-palesztín barátsága 1967 óta lényegében következetesnek tekinthető (Søtendorp 1999: 97), noha a közel-keleti konfliktus kapcsán a Washingtonnal való nyílt szembenállást nem szívesen vállalja fel. Ez bizonyos esetekben következetlenné teszi az általában határozott francia meggyőződést (Alpher 1998). Bár az algériai háború előtt, illetve idején (1954-62) rövid ideig erősen Egyiptom-ellenes pozíciót képviselt (Izrael javára: pl. fegyverszállítási, nukleáris együttműködési megállapodások; szuezi ügy 1956), konfliktussal való kapcsolata lényegében mégiscsak a francia államérdeknek megfelelően – De Gaulle alatt/óta határozottan pro-arab irányba – alakult. *Belgium* igyekszik Párizst követni külpolitikai magatartásában. A külpolitikailag semleges *Ausztria* szerepvállalását az utóbbi évtizedekben egyrészt a baloldali meggyőződésű, a Szocialista Internacionáléban aktív szerepet játszó Bruno Kreisky (SPÖ) kancellársága (1970-83) idején kialakuló, pragmatikus pro-arab (pro-palesztín) politizálás, másrészt megítélését a Waldheim-ügy (1986) és

²¹⁷ Ide sorolható a még nem EU-tag Horvátország is.

²¹⁸ Az 1950-es években Franciaország Izrael egyik legfontosabb fegyverszállítójának számított, kutatásai hozzájárultak az izraeli nukleáris program fejlesztéséhez. A francia gyarmatbirodalom felbomlása, az afrikai, arab államokkal való kapcsolattartás más minősége, a szuezi „együttműködés” kudarca (1956), Algéria elvesztése (1954-62), illetve az Egyesült Államok és Izrael együttműködésének 1960-70-es évektől jellemző megerősödése, Franciaország NATO katonai szárnyából való kilépése (1959) mind hozzájárultak a francia-izraeli kapcsolatok lazulásához (romlásához).

szélsőjobboldali J. Haider vezette párt (FPÖ) kormányra kerülése (2004) fémjelezte.²¹⁹ Azzal, hogy Ausztria Európában először 1981-ben hivatalosan is elismerte a PFSZ-t, lényegében megnyitotta az utat a PFSZ nyugat-európai államok, majd az Egyesült Államok részéről történő tárgyalópartnerként való elfogadása előtt. Miután Bécs sem szívesen konfrontálódik közvetlenül Washingtonnal, napjainkban inkább Párizs mögé felzárkózva foglal állást. *Olaszország* baloldali vezetésű kormány esetén tekinthető inkább palesztín-barátnak. *Görögország* térségbeli geopolitikai érdekei (pl. Ciprus kérdése, Törökországgal való általános rivalizálás) miatt keményebben – az EU-n belül a legradikálisabban – lép fel a palesztínok jogainak védelmében, mint Franciaország. *Málta*, bár kicsi ország, az EU adminisztrációján belül felkészült, naprakész állásfoglalásokról ismert, alapvetően palesztín-barát külpolitikát folytat.

Mérsékelt(ebb) palesztín-barát pozíciót képviselnek: Svédország és Finnország (illetve Norvégia), Írország. A skandináv államok általában semlegességükről, pragmatikus állásfoglalásaikról, szolidaritásukról, a fejlődő világ társadalmi felé való következetes segítségnyújtásukról ismertek. A közel-keleti kérdésben ezért inkább pro-palesztín pozíciót foglalnak el. Elsősorban az emberi jogok egyetemes érvényesíthetőségét illetően vallott meggyőződésük motiválja őket az EU palesztín nép jogai melletti kiállásának ösztönzésében. E vonatkozásban ide sorolható Dánia és Hollandia is, amely két állam időnként választani kényszerül emberi jogokat hangsúlyozó elvei és transzatlanti érdekei között (pl. karikatúra-botrány, 2005). *Svédország és Finnország* esetében a kiegyensúlyozott politizálást biztosítja az egyeztetés fontosságának elve: a külügyminisztérium és a miniszterelnök közötti „munkamegosztás” értelmében amennyiben pro-palesztín állásfoglalásokban megnyilvánuló külügyminiszteri szolidaritás túl erős lenne, a miniszterelnök igyekszik azt mérsékelni (Manners és Whitman 2000: 192-194). *Írország* álláspontjának kialakításakor a(z) (palesztín) emberi jogok ösztönzése mellett jelentős szerepet játszanak az ország erős katolikus hagyományai is.

²¹⁹ Ausztria, illetve Bruno Kreisky kancellár a PFSZ felkarolásában, európai elismerésében járt élen. 1979-ben Nyugat-Európában először fogadta hivatalos szinten Jasszer Arafatot. Ekkor még a többi nyugat-európai állam nyilvánosan nem állt ki Kreisky kezdeményezése mellett. Ezt megelőzően 1978-ban izraeli részről Simon Peresz, illetve Anvar Szadat egyiptomi elnök több alkalommal találkozott Ausztriában. Arafat híres ENSZ Közgyűlésen elmondott beszéde, illetve a PFSZ világszervezet által történő elismerése idején (1974) az osztrák Kurt Waldheim volt az ENSZ főtitkára. Miután Waldheim második világháborús múltja évekkel később nyilvánosságra került, a „semleges” Ausztria Izraelből való megítélése, hitelessége sokat romlott.

(iv) *Németország* esetében – amely hagyományosan erős transzatlanti orientációval, de a zsidósággal kapcsolatban sajátos múlttal rendelkezik – a bal- és jobboldali adminisztráció Közel-Kelet politikáját illetően érezhető különbség nincs. Bár politikailag (hivatalos szinten mindenképpen) rendezték a Holocausttal kapcsolatos „tartozásaikat”, a múlt árnyai óvatos német állásfoglalásokat eredményeznek. Hasonló okokból Hollandia, illetve Ausztria is visszafogottabb álláspontot képviseli Izrael biztonsági intézkedéseinek bármilyen „elítélése” kapcsán. Gazdasági vonatkozásban az arab világban jelentős német érdekeltségek vannak. Az amerikai-német közel-keleti témájú kapcsolat viszonylag jónak mondható – amennyiben Franciaországban jobboldali külpolitika érvényesül Berlin igyekszik Párizs és Washington között összekötő (közvetítő) szerepet vállalni (Manners és Whitman 2000: 78).

A fentiek alapján az alábbi grafikon – erős leegyszerűsítésekkel élve és hangsúlyozva, hogy bizonyos esetekben, kérdésekben az egymás mellettség rendje felborulhat – megpróbálja kifejezni az alapvetően palesztín-párti (közös) európai álláspont differenciált mivoltát. A felső sorban a politikai állásfoglalásaik tekintetében meghatározó államok találhatók, alattuk azon európai államok, amelyek hozzájuk igazodnak. Az alsó sorban (a skandináv szolidaritás vonatkozásában) Norvégia, illetve az Egyesült Államok (az európai fővárosokra gyakorolt befolyása kapcsán) szerepel. Az Egyesült Királyság helyének értékelésekor szükséges figyelemmel lenni a Blair-kormány hagyományoktól eltérő politizálására:

16. Táblázat - Az EU-tagállamok izraeli-palesztín kérdésben képviselt hagyományos „közös” álláspontján belüli eltérések

	Pro-palesztin							Pro-izraeli		
	←							→		
Vezető véleményformáló	G	F	A	S	I	Sv	N	O		EK
Hozzájuk igazodó tagállamok	C Mt	B (A)				Fi Lx		M Sz Szk	E Le Li	P L H D Cs
EU-n kívüli államokhoz való igazodás						No			USA	

Rövidítések: A: Ausztria, B: Belgium, C: Ciprus, Cs: Csehország, D: Dánia, EK: Egyesült Királyság, É: Észtország, F: Franciaország, Fi: Finnország, G: Görögország, H: Hollandia, I: Írország, L: Lengyelország, Le: Lettország, Li: Litvánia, Lx: Luxemburg, M: Magyarország, Mt: Málta, N: Németország, No: Norvégia, O: Olaszország, P: Portugália, S: Spanyolország, Sv: Svédország, Sz: Szlovénia, Szk: Szlovákia, T: Törökország, USA: Egyesült Államok

A felsoroltak mellett érdemes figyelmet fordítani két nem EU-tag, de európai(nak is tekinthető) államra, nevezetesen Norvégiára (No), illetve Törökországra (T).²²⁰ A hagyományosan jó izraeli kapcsolatokkal rendelkező Norvégia²²¹ elvi-ideológiai, illetve gyakorlati-diplomáciai szerepe az oslói folyamat ösztönzésében, és életben tartásában (volt) jelentős. Elképzelésük jószándéka vitathatatlan, alkalmazhatósága a közel-keleti konfliktus, a térségbeli környezeti tényezők miatt erősen korlátozott(nak bizonyult). A gazdasági-társadalmi fejlődés alapjául szolgáló fogyasztói magatartás (a haszonmaximalizálás és önértékkövetés motivációján alapuló viselkedés) hosszú távon a Közel-Keleten is ugyanúgy a közösségi (nemzeti, állami) szuverenitás fokozatos feladásához vezet(ne), ahogy az Európában is történt. Ezt azonban – legalábbis az eddigiek alapján – a felek egyike sem kívánja megengedni magának (Ottolenghi 2004).

²²⁰ Törökország helyzete nem csupán a leendő (?) EU-tagsága miatt egyébként is létező nézeteltérések (emberi jogok, kurdok helyzete, iszlám civilizáció, Ciprus kérdése stb.) miatt érdekes, hanem azért is, mert egyrészt nem vonhatja ki magát az iszlám civilizációhoz való tartozás alól, másrészt külpolitikai-stratégiai pozícióit tekintve a pro-izraeli oldalt erősítené. Ennek magyarázata a transz-atlanti kapcsolatokban, a Washingtonnal való több évtizedes jó viszonyban éppúgy keresendő, mint a pro-palesztín (pro-arab) Görögországgal Ciprus kapcsán (is) fennálló hűvös kapcsolatokban, az izraeli-török gazdasági, illetve katonai együttműködésben (1996) is. Miután az izraeli-török stratégiai együttműködés jelentős, a Törökország EU-csatlakozása kapcsán létező huzavona Izrael szemében az elfogult európai hozzáállás újabb megnyilvánulása (Alpher 1998)

²²¹ Norvégia az 1950-es években Nagy-Britanniától vásárolt, majd értékesített Izraelnek nehézvizet, amely – az egyidejű francia-izraeli együttműködéshez hasonlóan – az izraeli nukleáris program szempontjából meghatározó jelentőségű lehetett (Farr 1999; Cohen 2003). Az izraeli-norvég kapcsolatok alakulásának történetét lásd Waage (2004).

4.3.2.2. Külpolitika és segélypolitika viszonya

Európa nem csak külpolitikájában, de fejlesztéspolitikai vonatkozásokban sem rendelkezik közös nevezővel. Az egyes nemzetállami fejlesztéspolitikák éppúgy a külpolitikák alárendeltjei, ahogy a közös uniós fejlesztéspolitika is a CFSP-t szolgálja (Stokke 2005: 18-19). Másik fontos közös ismerv, hogy az európai államok meghatározó részében nem (sem) igazolható, hogy a fejlesztéspolitikákat – akár a segélyallokáció, akár az alkalmazott eszközök tekintetében – a fejlődésemlekek, illetve makroszintű hatékonyságvizsgálatok alapján alakítanak ki. Más szavakkal az általános – nyilvánosan deklarált, gazdasági növekedésre irányuló –fejlesztési célok és azok megvalósításának mikéntje között általában nincs kapcsolat (Danielson és Wohlgemuth 2005).

Az összes uniós tagállam fejlesztéspolitikájának összehasonlítására nincs mód (Stokke et al 1995; Stokke et al 2005), de a főbb ismérvek kiemelése nem megkerülhető. Nagylelkűségüket – nemzeti jövedelemhez mért fejlesztési segélyeiket (ODA/GNI) tekintve élen járnak a skandináv államok, illetve Luxemburg Hollandia, amennyiben ők évtizedes átlagban túlteljesítik az 1970-es években célként kitűzött, de jellemzően nem teljesülő 0,7 százalékos. Abszolút értékben (az ODA nagyságrendjét tekintve) Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság emelhető ki. Európa államai között nagy különbségek vannak abban a tekintetben, hogy mennyire vannak ambíciózus és strukturált fejlesztéspolitikai céljaik, azok milyen külpolitikai (külgazdasági) érdekeket szolgálnak (és hogyan), milyen a fejlesztéspolitika jogszabályi háttere, kormányzaton belüli elismertsége, illetve közvélemény általi fontossága, megbecsültsége (Stokke 2005: 6).

A Palesztín Hatóság legkövetkezetesebb bilaterális (közvetlen) donorokként számon tartott európai államok között találjuk Norvégiát, Svédországot, Németországot, Hollandiát, Spanyolországot, Franciaországot, az Egyesült Királyságot és Olaszországot. Palesztín Hatóságnak jutott segélyeik nagyságrendje (5.4. alfejezet) egyrészt a Közel-Kelet vonatkozásában létező külpolitikai érdekeik,²²² álláspontjaik (előző alfejezet), másrészt fejlesztéspolitikájuk tágabb dimenziói mentén alakulnak. Ez utóbbiak rövid ismertetése előtt szükséges hangsúlyozni, hogy az EU-n belül – a Közel-Kelet vonatkozásában is –

²²² A szerteágazó külpolitikai, külgazdasági érdekek rendszerezése és összehasonlító elemzése meghaladja a rendelkezésemre álló lehetőségeket.

jelentős politikai befolyást gyakorol az Egyesült Királyság és Franciaország, illetve gazdaságilag Németország. A közös fejlesztéspolitika utóbbi másfél évtizedbeli formálódásában a hagyományos francia és német dominancia mellett jelentős szerepe van Svédországnak; a mediterrán térség irányába létező programok terén Spanyolorzágnak, Franciaországnak és Olaszországnak.

Norvégia 1993 óta az oslói folyamat, illetve a palesztín területek legkövetkezetesebb donora. Általános segélypolitikáját alátámasztói értékei (emberi jogok tisztelete, morális felelősségvállalás és szolidaritás a fejletlenebb államok társadalmaival) az évtizedek folyamán nem változtak, de annak politikai (és gyakorlati) keretei egyre inkább az ún. „Washington-New York konszenzus” mentén alakulnak. Egyrészt a norvég fejlesztéspolitikát igyekeznek minél inkább a nemzetközi szinten megfogalmazott célokhoz, stratégiákhoz, mechanizmusokhoz igazítani, másrészt annak segítségével a liberális politikai eszmék (demokrácia, emberi jogok tiszteletben tartása, jó kormányzás) terjesztését ösztönözni (Stokke 2005). Ebből következően a fejlesztéspolitikai egyre inkább külpolitikai eszközzé válik, amely utóbbi nagyon erős humanitárius megfontolások mentén formálódik. A *svéd fejlesztéspolitika* (és diplomácia) az EU csatlakozás (1995) óta igyekszik befolyásolni az unió külkapcsolatainak alakulását. A svéd bilaterális gyakorlat azt mutatja, hogy a történelem, illetve (a szociáldemokrata értékek, jó kormányzás terén létező) ideológiai azonosság jobban számít, mint akár a kereskedelmi érdekekben, akár a rászorultságban megnyilvánuló gazdasági racionalitás. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy Svédország olyan partnerekkel tart kapcsolatot, amelyek vízióival a saját értékeit össze tudja egyeztetni (Danielson és Wohlgemuth 2005).

Hollandia mindig is a *mainstream* nemzetközi fejlesztési együttműködés gondolkodását követte (alakította), még ha megvalósítási gyakorlatában, időben és térben esetenként hangsúlybeli eltérésekkel is (Schulpen 2005). Más donorokkal összehasonlítva bilaterális segélyprogramjainak kidolgozása során alapszabály a szektoriális (ún. *sector-wide*) megközelítés, amely – ötvözve a különféle politikák koherenciájára való odafigyeléssel – a segélyek hatékonyabb felhasználását teszi lehetővé. A segélyek nagy részét minden recipiens államban csak 2-3 jól definiált szektorba öntik, amely formájában jellemzően közvetlen költségvetési támogatás. Az 1990-es évek végétől megvalósuló gyakorlat, hogy a

kedvezményezett a jó kormányzás elvének megfelelő azon államok közül igyekeznek kiválasztani, amelyek egyeztetnek a civil társadalommal gazdaságpolitikai kérdésekben. A demokrácia fontosságának elismerése gyakorlatilag előfeltétele a szektoriális támogatások biztosításának. Segélypolitikájuk fontos eleme a saját és helyi magánszektorok fejlesztése, illetve a segélyezés során néhány kiemelt (költségvetését döntő mértékben kormányzati forrásokból fedező, valamely témában széles kompetenciákkal rendelkező) nem-kormányzati szervezettel való (intenzív) együttműködés. Hangsúlyosan kezelik a mezőgazdaság területét, ezen keresztül az elsődleges célként számon tartott fejlődő államokbeli szegénység csökkentését (Schulpen 2005).

Spanyolország összes külföldi segélyének nagyságrendje (0,7 – 1,4 milliárd USD/év) a 2000-es évek első feléig kb. megegyezett azzal a nagyságrenddel, amelyet éves átlagban a palesztínok a teljes donorközösségről kapnak. A spanyol segélypolitika különösen annak 1997-1999 közötti „rendbetétele”, a nemzetközi együttműködési törvény jóváhagyása következtében dinamikusán fejlődni kezdett. Politikájukat és stratégiai irányelveiket az aktuális nemzetközi segélyezési főcélhoz (szegénység csökkentése) igazítják. Kiemelt területként kezelik Latin-Amerikát és a Mediterráneum térségét (Alonso 2005). *Olaszország* 1990-es évekbeli segélyeinek csökkenő nagyságrendjét – a nemzetközi trendeken túl – magyarázza a „tisztá kezek” (1992) program (fejlesztési együttműködés területét sem elkerülő) intézményesített korrupció elleni fellépése. Ennek egyik következménye volt, hogy a közvélemény egyre kevésbé bízott abban, hogy a közpénzeket valóban a kijelölt célokra fordítják. Másrészt az olasz ODA átlagosnál nagyobb hányadát bocsátják multilaterális csatornákon rendelkezésre (az 1990-es évek közepén kijelölt prioritások, elsősorban a szegénységcsökkentés érdekében). Az erősen decentralizált olasz fejlesztéspolitika fókuszában – összhangban az EiT „szélesebb Európát” (*Wider Europe*) célkitűzésével – elsősorban a Balkán, illetve (hasonlóan a spanyol regionális megfontolásokkal) a Földközi-tenger medencéje áll. Ez utóbbi magyarázata az 1990-es évek új motivációja, amely szerint a fejlesztési támogatásoknak diplomáciai érdekeket kell szolgálnia.²²³ Ez (éppúgy, ahogy a szervezeti tagozódás) az olasz segélypolitika estében is bizonyítja, hogy az külpolitika alárendeltje (Rhi-Sansi és Zupi 2005).

²²³ Érdekeség, hogy a fejlesztéspolitika terén is kitapinthatók bizonyos különbségek, attól függően, hogy melyik oldal biztosítja a kormányt. Jobboldali (kereszténydemokrata) kormányok esetén az olasz ODA

A *brit fejlesztéspolitika* a recipiens államokkal való pragmatikus viszony kialakítását célozza meg. Az együttműködés minősége ennek megfelelően magas szintű, köszönhetően a jól specifikált ország stratégiáknak, amelyek világosan definiálják a partner állam és a brit kormány közötti felelősség megosztását. Az 1990-es évekbeli átszervezéseknek köszönhetően miniszteri szinten (*Department for International Development Affairs*, DfID) van jelen a kormányban. Általános megítélés szerint jól felismerhető küldetéstudattal rendelkező politika, amelynek középpontjában a recipiens országban lévő szegénység, illetve kifosztottság csökkentése áll. Alapvetően a bilaterális híve, a multilaterális csatornák közül azokat preferálja (pl. EU; HIPC-kezdemenyezés), ahol érdemben befolyásolhatja a folyamatokat. Az EU-n belül a brit fejlesztéspolitika is a segélyek reallokációjáért küzd – Kelet-Közép-Európa felől a mediterrán térség, illetve a legszegényebb fekete-afrikai, dél-ázsiai országok javára (Morissey 2005). Hasonló önállósággal és misszióval rendelkezik a talán legnagyobb hagyományokat magáénak tudható, a külpolitikát formálisan és tartalmilag is szolgáló *francia segélypolitika*. Elsődleges célja – összhangban az OECD DAC 1996-ban definiált hét nemzetközi fejlesztési irányelvével – a szegénységcsökkentés és egyenlőtlenségek mérséklése. Érdeklődésének középpontjában elsősorban volt afrikai gyarmatai, gyámsági területi állnak, amelyekkel való sokrétű kapcsolatok támogatása a francia nagyhatalmiság-tudat fenntartásának elengedhetetlen eszköze. Az 1990-es évek végi reformok során definiált kiemelt szolidaritási zóna (*Zone de Solidarite Prioritaire*) a bilaterális segélyezés szelektivitásának növekedését eredményezték, amennyiben ez ide sorolt államokba koncentrálják segélyeik nagy részét.²²⁴ Másik jelentős változás volt, a segélyek felfüggesztésének intézményesített gyakorlata, azon országokban, amelyek hátráltatják a nemzetközi együttműködést.²²⁵ A francia segélypolitika, illetve diplomácia törekvései az 1990-es évek óta egyre inkább irányulnak a „frankofon-Mediterráneum-Afrika” fókusz EU-

hagyományos fókusza általában Afrika (szolidaritás címén), baloldali hatalom esetén gazdasági megfontolások. E kettőséget váltotta fel az 1990-es években definiált (és az ODA regionális bontásában is felismerhető) új prioritás, a diplomácia céljainak szolgálata, elsősorban a Balkánon és a Földközi-tenger mentén (Rhi-Sansi és Zupi 2005: 339).

²²⁴ Kb. 50 állam tartozik ide, köztük a Palesztín Hatóság is.

²²⁵ Egyrészt a pénzmosással gyanúsított FATF-listán lévő országokban, másrészt azon ACP-országokban, ahol a cotonou-i megállapodás hasonló gyakorlata egyébként is alkalmazható. A cotonou-i megállapodás 96. cikke kimondja, hogy az emberi jogok, illetve nemzetközi humanitárius jog súlyos megsértése esetén az EU/EK szankciók alkalmazására jogosult

n belüli erősítésére is. Miután a közel-keleti konfliktus vonatkozásában létező hagyományos francia álláspont nem örvend széles körű tetszésnek Izraelben, ezért ez az EU-Mediterrán kapcsolatokban is jelent bizonyos szálkát (Gabes 2005).

Németország fejlesztéspolitikája az 1990-es évek folyamán egyre önállóbb és ambiciózusabb lett, noha segélyeik abszolút értékben és GNI-arányosan is csökkentek. Deklarált szerepe a német nép érdekeinek szolgálata, illetve annak külső veszélyektől való megóvása. E megfogalmazásba globális célok (a közös jövő biztosítása) éppúgy beleférnek, mint pl. a német export érdekeinek szolgálata (Ashoff 2005: 268). Gyarmati kapcsolatok (emléke) híján egyrészt a lakosság kevésbé tartja relevánsnak a kérdést (politikai, gazdasági vonatkozású német érdekekhez képest), másrészt a nemzetközi együttműködésért felelős minisztérium szabad(abb) kezet kap a prioritások kijelölésében. Ezek az alábbiakban jelölhetők meg: a globalizáció negatív hatásának csökkentése, illetve az életkörülmények – közös jövőnk – érdekében történő csökkentése. A német fejlesztési segélyek forrásaik (német adminisztráción belüli allokációjuk) szerint elég diverzifikáltak, miközben azok szétszórása centralizált politikai döntés eredmények. Az OECD DAC részéről többször ismételt kritika, hogy a recipiens országbeli döntéshozókat nem kellő mértékben vonják be, illetve a kihelyezett német technikai együttműködési irodák feladatköre is elég szűk. Az 1990-es években három fontosabb változás következett be a fejlesztéspolitika terén: a jogosultsági kritériumok definiálása következtében az bevallottan inkább politikai jellegű lett²²⁶, a krízis megelőzés, konfliktusmegoldás kiemelt helyet kapott a prioritások között, illetve a szegénységcsökkentés átfogó cél lett (Ashoff 2005).

Látható, hogy az európai államok – illetve az EU/EK – fejlődő világbeli partnereikkel való együttműködése markánsabban vagy enyhébben, de mindenképpen külpolitikai keretbe foglalható. Segélyeik céljait éppúgy saját értékeik és érdekeik mentén jelölik meg, mint azok (közvetlenül vagy multilaterálisan történő) csatornázását, illetve konkrétan alkalmazott formáit. A fejlett világ az 1990-es évek eleje óta kezeli kiemelten a recipiens országok politikai folyamatainak, érdekeinek megváltoztatását. Ez elsősorban a gazdasági

²²⁶ Német fejlesztési segélyt azon államok kaphatnak, amelyek tiszteletben tartják az emberi jogokat, politikai döntéshozataluk során bevonják a lakosságot döntéseikbe, a jogrend működésének megvannak a szükséges garanciái, a gazdasági rendszer piacbarát, illetve a kormányzat elkötelezett a gazdasági fejlődés irányába. A konkrét egyes országok relációjában létező együttműködés a felsorolt öt kritérium (minősége) alapján kerül kialakítása (Ashoff 2005: 269).

növekedést szolgáló jó kormányzás nevében történik, de nehéz meghatározni, milyen tényleges politikai, hatalmi következményei vannak a technikai szinten értelmezett adminisztrációs folyamatok, bürokratikus gyakorlatok „fejlesztésének”. Másik fontos, előbbihez hasonló közös vonás, hogy Európa államai olyan (kulturális, vallási, civilizációs adottságok által is determinált) kritériumok (emberi jogok, demokrácia érvényesülése, civil társadalom erősítése) teljesüléséhez, pontosabban arra való törekvéshez köti a fejlődő államok támogatását, amelyeknek ütköz(het)nek más célok. E más célok között elsődlegesen említhető valamely ország – térség, szomszédság – politikai stabilitásának fenntartása.

4.3.3. Az EU/EK fejlesztéspolitikájának releváns vonatkozásai²²⁷

A fejlesztéspolitikát befolyásoló külkapcsolati, intézményi összefüggések

Az EU közös kül-, biztonságpolitikája (CFSP, illetve ESDP) párhuzamosan fejlődött az 1990-es évek izraeli-palesztín kapcsolataival. A formálisan közös európai külpolitikának számos megnyilvánulási, illetve kifejeződési formája létezik (Paragi 2006a).²²⁸ A CFSP koncepciójának megfelelően az EU-n belül két poszt – az Európai Bizottság (EB) külkapcsolatokért felelős biztosa, illetve (1999 óta) a második pillért képező közös kül- és biztonságpolitika (CFSP) mindenkor megszemélyesítője (*high representative*) – az EU külpolitikai (így Közel-Kelettel kapcsolatos) állásfoglalásainak megfogalmazója. A politikai döntéseket (közös álláspontokat, akciókat) a CFSP közel-keleti vonatkozásában az általános ügyekért és külkapcsolatokért felelős miniszteri szintű tanácsokban (GAERC, ill. ÁKÜT), illetve az Európai Tanács (EiT) csúcstalálkozóin fogalmazzák meg. Ezek sikere, ill. hatékonysága az előkészítés minőségétől nagymértékben függ. Az EU egésze nevében

²²⁷ Bár az EU fejlesztéspolitikáján az Európai Közösség (EK) és a tagállamok fejlesztéspolitikájának együttesét értik, szinonimaként használom a fejlesztéspolitikát illető uniós (EU) és közösségi (EK) jelzőket (hacsak másként nincs jelölve).

²²⁸ Bármilyen témában alapvetően három különböző szinten zajlik diskurzus, illetve vita Európában: (a) az EB, illetve az EP-n belül és között, illetve az EiT-tel egyeztetve, (b) miniszteri szinten a tagállamok negyedéves EiT találkozóin előtt, illetve alatt; (c) illetve az egyes tagállamokon belül (és adott esetben a színpad mögött kormányai között). Az egyes intézményekben megfogalmazott álláspontok további egyeztetése még inkább felhívja az európai állásfoglalásokat (Hubel 2004: 63). A tagállamok és az EU közötti külügyminiszteri szintű egyeztetésekről lásd: Spence, David (1999: 247-269): „Foreign Ministries in National and European Context,” In Hocking, Brian (ed): *Foreign Ministries. Change and Adaptation*. London: MacMillan Press.

az elnökséget betöltő ország nyilatkozhat, és a nemzetközi fórumokon szintén a mindenkori elnökséget adó tagállam jogosult felszólalni. Harmadik államokkal az EU-trojka jogosult a közel-keleti helyzet vonatkozásában tárgyalni. Az EU hivatalos bilaterális kapcsolataiért – Tel Avivban és Ramallahban – az EK (Európai Közösség) képviselőjében kinevezett nagykövet felel. Mellettük (az EiT által biztosított mandátum alapján) 1996 óta létezik az EU közel-keleti különleges megbízottjának tisztsége (*special envoy*) is. Az EB három érintett – külkapcsolatokért, fejlesztéspolitikáért és humanitárius ügyekben felelős – főigazgatósága (DG Relex, DG Dev, DG ECHO) által kidolgozott humanitárius és fejlesztési segélyezési programok végrehajtásáért a (DG DEV alá tartozó) EuropeAid, illetve az EU képviselői irodája az ECTAO (humanitárius ügyekben az ECHO) – felelős (5.2. alfejezet).

A közös kül-, biztonságpolitika hatékonyságával épp hibrid volta miatt van probléma, amennyiben a tagállamok szuverenitásuk lényegi elemeit továbbra is őrzik a közös intézményrendszerrel párhuzamosan. Ebből következően az erősebb tagállamok (különösen Nagy-Britannia, de Franciaország, illetve témafüggően mások is) jellemzően inkább ragaszkodnak a kormányköziség elvéhez, mint a közös döntések automatikus elfogadásához. Ebből adódóan az EU csak olyan eszközökkel, szerepekkel tud élni, amelyek vonatkozásában minden tagállam egyetért – és a bonyolult külpolitikai kérdések nem tartoznak e kategóriába.

Az EU általános és térségbeli segélypolitikája²²⁹

A fejlesztéspolitika, a külpolitika és az európai identitás összefüggései. Bizonyos megközelítésben az EK (EU) valamiféle „pszichológiai kielégüléshez jut a világ nagyszámú fejlődő államának támogatása révén” (Ravenhill 1985: 35; Olsen 2005: 579). Felelősségvállalása, paternalista hozzáállása azonban nem akadályozza meg abban, hogy a racionalitás, illetve hatékonyság – nyugati gyökerű és nemzetközi pénzügyi szervezetek által képviselt – elvei mentén és saját közösségépítési tapasztalataira hivatkozva ne próbálna meg, amennyiben érdekei úgy kívánják, más államok életébe politikailag, gazdaságilag beavatkozni (Karagiannis 2004). A mögöttes (modern, szekuláris) racionalitás

²²⁹ Az EU fejlesztéspolitikájának palesztín relációban történő gyakorlati alakulását lásd az 5. fejezetben.

szerint Európa gyarmati múltja és a fejlődő világ gazdasági helyzete között összefüggés van: a kontinens (legalábbis bizonyos) államai hibázthatóak a fennálló helyzetért, vagyis felelősek az érintett térségért. A felelősségi viszony szükségszerűen hierarchikus jellegét ugyanakkor muszáj (volt) összeegyeztetni az államok közötti egyenlőség elvével.²³⁰ A szuverén egyenlőség nemzetközi jogi valósága közepette – vagyis autonóm szereplők esetén – a felelősség(i viszony) csak akkor manifesztálódhat, ha valamely fél kifejezetten a másikkal fordul segítségért²³¹ (Karagiannis 2004: 64-72). Az 1970-es évek Új Nemzetközi Gazdasági Rendje (NIEO), annak előzményei és körülményei világosan deklarálták, hogy a fejlődő államoknak szüksége van a fejlett világ támogatására (1.2.3. alfejezet).

Az európai segélyezés, mint külpolitikát támogató eszköz. A közös külpolitika – az EU II. pillérében megtestesülő CFSP – végeredményben a közösen vallott „európai” értékekből levezethető érdekeken alapszik. Ebből adódóan – és mert az unió nem rendelkezik érdekei megnevezésében szabad kezűt élvező kormánnyal (Allen 1996: 303) – az integráció szempontjából sokkal inkább a liberális, semmint a realista külpolitikai iskola megközelítésében értelmezhető külkapcsolatainak, így fejlesztéspolitikájának alakulása is. A tagállamok és az EK által közösnek tekintett célok és érdekek között találhatók az alábbiak: a volt gyarmatok és gyámsági területek vonatkozásában megnyilvánuló felelősség érzése; az Európai Unió perifériáján létező biztonsági kihívások kezelése; az emberi jogok, a demokrácia és a piacgazdasági elvek terjesztése; bizonyos térségekben és inkább történelmi perspektívákban az Egyesült Államok hegemoniájának ellensúlyozása²³²

²³⁰ Ami a hivatalosan megfogalmazott eredeti célokat illeti, a Római Szerződés preambuluma így szól: az azt aláíró állam-, kormányfők többek között „[a]zzal a szándékkal, hogy megerősítik az Európát és a tengerentúli országokat összekötő szolidaritást, továbbá azzal az óhajjal, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban biztosítsák ezek jólétének fejlődését” állapotodnak meg az integráció létrehozásában (Római Szerződés 1957). A fejlesztéspolitika kereteit definiáló 2005-ben „európai konszenzus” szerint „[s]aját fejlődésükért az elsődleges felelősség magukat a fejlődő országokat terheli. Mindazonáltal a fejlett országoknak is van e téren felelőssége. Az EU mind a tagállamok, mind a Közösség szintjén elkötelezett amellett, hogy felelősségvállalásait teljesítse” (EK/Európai Konszenzus 2006: 1).

²³¹ A Római Szerződés első részének 3. cikke szerint „a Közösség tevékenysége a következőket foglalja magában: ... (k) a tengerentúli országok és területek társulása a kereskedelmi forgalom növelése és a gazdasági és társadalmi fejlődés közös elősegítése érdekében.” Az EKG tengerentúli területekkel való társulási megállapodásra ugyanezen szerződés a IV. része (131-136. cikkek) vonatkozik; ez utóbbi társulási megállapodás végrehajtására vonatkozó cikk (111) megfogalmazásában: „Az országokért és területekért felelős hatóságok a helyi hatóságokkal vagy az érintett országok és területek lakosainak képviselőivel egyetértésben a Bizottság elé terjesztik azokat a társadalmi és gazdasági projekteket, amelyek finanszírozását kéri a Közösségtől” (Római Szerződés 1957).

²³² Bár a transzatlanti kapcsolatok az utóbbi másfél évtizedben nagyon sokat változtak, érdemes idézni Henry Kissinger egykori amerikai nemzetbiztonsági tanácsadó és külügyminiszter által ösztönzött, a maga korában

(Ginsberg 1999: 437; Smith 2004: 66). Az emberi jogok és demokratikus elvek fontosságának hangsúlyozása különösen meghatározó az EU mint nemzetközi szereplő identitásformálása szempontjából²³³ (Hoebink – Stokke 2005: 18-21). Az európai közösségi modell értékeinek más regionális integrációk számára történő exportját a nemzetközi béke és stabilitás, illetve globális gazdasági fejlődés kulcsának tekintik (Edwards – Regelsberger 1999).

Bizonyos felfogás szerint az Uniónak „strukturális külpolitikája” van, amennyiben a rendelkezésre álló eszközeit annak érdekében használja, hogy módosítsa a nemzetközi politikai és gazdasági rendszer fennálló struktúráit (Keukelerie 2000; Keukelerie 2003; Holden 2006: 388; vö.: Solana 2000a, 2000b, 2000c, 2002). A segélyezéshez háttérben álló motivációkat vizsgálva – minden ellenkező hivatalos retorika ellenére – az EU vonatkozásában (is) bizonyítottnak tűnik, hogy sokkal inkább a donor érdekek, mint a recipiensek szükségletei indokolják a segítségnyújtást (Bowles 1989: 7-19; Grilli és Riess 1992: 214; Grilli 1994: 71; Olsen 2005). A fejlesztéspolitika nem csak az annak hagyományos terepéül szolgáló ACP-államokkal, de minden régió vonatkozásában a közös kül-, biztonságpolitikát építi a biztonság és stabilitás megőrzését, megteremtését szolgáló segélyezés révén.

Jogi-intézményi megközelítésben az Európai Gazdasági Közösség (EGK), majd az Európai Közösség (EK) külső fejlesztési politikája a „közös” politikák közé tartozik, amely

Európa fővárosaiban hűvösen fogadott „javaslatot”, miszerint politikai szinten az EK-nak csak regionális (mármint Európához közeli) érdekei lehetnek (idézi Smith 2004: 61). Az „Európa éve” (*Year of Europe*) beszéd 1973. április 23-án – a kibontakozó olajválság és a negyedik arab-izraeli háborút megelőző kontextusban – hangzott el (bővebben lásd a *Foreign Affairs* 1974. januári számában azonos címmel megjelent publikációt) és részben az európai fővárosok között létező nézetkülönbségekre, részben az európai-amerikai kereskedelmi rivalizálásra utalva javasolta a távolabbi ügyektől való európai távolmaradást (Nuttall 1992: 86). Időközben persze „Európa határai” közelebb kerültek a szóban forgó térségekhez.

²³³ Javier Solanát idézve: „(...) A demokrácia, emberi jogok és a jog uralmának a külpolitika középpontjába való helyezése jól felfogott érdekünk. Ha sikerrel járunk, megbízhatóbb partnereink lesznek, nagyobb stabilitást és kevesebb humanitárius katasztrófát fogunk érzékelni. Valójában ez az egyetlen lehetőségünk fenntartható és védhető külpolitikát folytatni a következő években. A felsorolt célok elérésére érdekében, be kell fektetnünk új képességekbe. Ki kell egészítenünk a jelenleg is létező és kiterjedt gazdasági eszközeinket, amelyek annak köszönhetően állnak az Unió rendelkezésére, hogy az a fejlesztési segélyek legnagyobb adományozója, illetve, hogy az Unió meghatározó szereplő számos gazdasági és pénzügyi intézményen belül (...)” (Solana 2000c)

vonatkozásában az Európai Közösség *kifejezett* hatáskörrel rendelkezik.²³⁴ Természetesen ez nem jelenti azt, hogy – miután a tagállami és közös fejlesztéspolitikák egymást kiegészítve fejlődtek (és értelmezendők) – a tagállamoknak ne lenne külön bilaterális segélyezési-, illetve fejlesztéspolitikája. Ez utóbbiak azonban elvileg nem kerülhetnek ellentmondásba az európai (közösségi) fejlesztéspolitika vonatkozásában elfogadott iránymutatásokkal, az integrációt egyben tartó normákkal, értékekkel. Ami tény, hogy az Unió nemzetközi fejlesztési együttműködése az Európai Közösség és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik (EK/Európai Konszenzus 2006: 1, 8). Annak, hogy fokozatosan közelednek egymáshoz az uniós és egyes tagállami fejlesztéspolitikák két magyarázata van. Egyrészt a hidegháború lázárulása drasztikusan megváltoztatta az EK (EU) nemzetközi, illetve fejlődő világbeli kapcsolatait. Másrészt létezik egy az évek folyamán közös érdekek mentén formálódott transznacionális segélyezési közösség, amelynek szerves részét képezi az (unióhoz kötődő) bürokratikus elit. Amíg a fejlesztés depolitizált terület volt – vagyis amíg az EU nemzetközi szereplőként nem ve(het)te komolyan saját magát – addig nem csak a napi ügyintézés, de a távlati politikai-stratégiai kérdések felvetését, megválaszolását is átengedték a hivatalnoki rétegnek²³⁵ (Olsen 2005: 581). És bár a történelmi, politikai körülmények változtak ez utóbbi elit által vallott értékek és meggyőződések napjainkig erős befolyással vannak a közös fejlesztéspolitika alakulására (Stokke 2005: 18; Olsen 2005: 581).

Történeti szempontból az integráció fejlesztéspolitikájára az első években meghatározó befolyást gyakorolt Franciaország (Claeys 2004: 113-131), amennyiben az alapító tagok közül egyedül neki voltak olyan minőségű fejlődő világbeli kapcsolatai, amelyek fenntartásában volt gyarmatai, gyámsági területei függetlenné válása után politikailag, továbbá EGK-tagként gazdaságilag egyaránt érdekelt volt. A későbbiekben a svéd fejlesztéspolitika²³⁶ (és diplomácia) volt az, amely az integrációhoz való csatlakozását

²³⁴ Az EU saját jogfelfogása szerint háromféle – kifejezett, benne rejlő (*inherent*) és beleértett (*implied*) – hatáskörrel rendelkezhet. A nemzetközi fejlesztési együttműködés a nemzetközi kapcsolatokkal összefüggésben a kifejezett hatáskörök között található (Balázs 2003: 784).

²³⁵ Ebben kezdetben jelentős szerepet játszottak – az érintett főigazgatóságok és az EDF élén és berkein belül – a francia (számos esetben a volt gyarmati) tisztviselők, illetve a későbbiek folyamán az őket ellensúlyozó német biztosok (DG VIII) (Hewitt és Whiteman 2004: 134-137).

²³⁶ A svéd bilaterális gyakorlat azt mutatja, hogy a történelem, illetve (a szociáldemokrata értékek, jó kormányzás terén létező) ideológiai azonosság jobban számít, mint akár a kereskedelmi érdekekben, akár a rászorultságban megnyilvánuló gazdasági racionalitás. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy Svédország olyan

(1995) követően (óta) igyekezett hatni a közös fejlesztéspolitika alakulására (Danielson és Wohlgemuth 2005). Az EGK/EK fokozatos bővítése – az 1973-as brit csatlakozás különösen – tágította a közösség(ek) külső fókuszát is. Amíg kezdetben csupán az afrikai, karibi, csendes-óceáni (ún. AKCS, ACP) térség, azaz a volt gyarmatok fejlesztésére áldozott, addig napjainkra Kelet-Közép-, illetve Dél-Európa, a Földközi-tenger medencéje, valamint Latin-Amerika és (különösen Afganisztánnak köszönhetően) Ázsia részesedése az AKCS-térség rovására egyre meghatározóbb (Arts 2004: 101-112).

17. Táblázat - Az EU/EK hivatalos fejlesztési támogatásának megoszlása regionális megoszlásban

	1980-81	1990-91	2000-01	2005
Fekete-Afrika, %	60,4	59,4	33,6	39
Észak-Afrika, %	6,8	9,8	11,0	7
Európa²³⁷, %	3,5	5,0	26,9	11
Dél-Közép-Ázsia, %	17,2	5,5	7,4	8
Távol-Kelet, Óceánia, %	5,0	5,6	5,9	19
Közel-Kelet, %	1,7	5,6	4,9	5
Észak, Közép-, Dél-Amerika, %	5,4	9,1	10,3	11

forrás: OECD 2003: 305 alapján Olsen 2005:575 és OECD 2006

Az EU-t – az Európai Közösséget és a tagállamokat – nemzetközi összehasonlításban a legambíciózusabb és legaktívabb donorként tartják számon. Az integrációs együttműködés bővülésével és mélyülésével, a külső kapcsolatok egyre sokrétűbbé válásával a közös európai szervezeti háttér a fejlesztéspolitika terén is egyre összetettebb lett. Az EU intézményei közötti és az Európai Bizottságon (EB) belüli jelenlegi munkamegosztás az utóbbi évek reformjainak (2000, 2005) eredményeként nyerte el mai formáját. Vitathatatlan, hogy az EU/EK segélyezési tevékenysége elsősorban annak eszköze, hogy a Bizottságot (és magát az EU-t) a fejlődő államokban saját jogán tartsák számon befolyásos nemzetközi szereplőként (Degnbol-Martinussen – Engberg-Pedersen 2003: 125; Olsen 2005: 573). És bár az EK a különféle fejlesztési eszközök kétségtelenül széles skálájával rendelkezik (lásd később), amíg a tagállamok között abban a tekintetben nézetkülönbség van, hogy az Európai Unió egy-egy konkrét politikai szituációban vagy konfliktushelyzetben, milyen eszközökkel lépjen fel, addig az előbbiekkal összefüggésbe

partnerekkel tart kapcsolatot, amelyek vízióival a saját értékeit össze tudja egyeztetni (Danielson és Wohlgemuth 2005).

²³⁷ Európa: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Jugoszlávia (illetve Szerbia és Montenegró), Szlovénia, Málta. Az ODA-jogosult DAC listáról 2003. január 1-én vették le Máltát és Szlovéniát.

hozható közös fejlesztéspolitikája is korlátok közé van szorítva (Cafruny – Peters 1998: 299; Rhodes 1998; Olsen 2004: 91-92; Hoebink – Stokke 2005: 19).

Az ACP-országokon kívül összes többi, más térségbeli államokkal – így a Mediterrán térséggel és a Palesztín Hatósággal – való fejlesztési együttműködés jellemzően az eredeti kereskedelempolitikai megállapodásokra épülő, majd azokat felváltó társulási megállapodásokban került – az 1990-es évek folyamán – rögzítésre. A fejlődő államokkal való kapcsolatok közös nevezőre hozásához megfelelő háttér az EUSZ (Szerződés az Európai Unióról, EUSZ 1992) biztosított, amelynek 177. cikke először fogalmazta meg az önálló fejlesztéspolitika céljait, elveit.²³⁸ Ezt elősegítendő „a Közösség és a tagállamok egyeztetik a fejlesztésben való együttműködés területén folytatott politikájukat, és tájékoztatják egymást segélyprogramjaikról, beleértve a nemzetközi szervezetekben és a nemzetközi konferenciákon folytatott együttműködést is. A Közösség és a tagállamok közös akciókat kezdeményezhetnek. Ha szükséges, a tagállamok hozzájárulnak a közösségi segélyprogramok végrehajtásához” (EUSZ 1992, 177-180. cikk).

A közös európai fejlesztéspolitika az ezredfordulóra kiadott szakpolitikai nyilatkozatban jelent meg először önálló dokumentumban, amely az Európai Fejlesztéspolitika (*European Development Policy*, EDP) nevet kapta (EK/EDP 2000). Az első évek gyakorlatának felülvizsgálata, az ENSZ *millenniumi fejlesztési célok* elérése terén való lassú előrelépés, a monterrey-i fejlesztésfinanszírozási konferencia (2002) vállalásai, valamint az EU közép-kelet-európai bővítése (2004, 2007) mind hozzájárultak az európai fejlesztéspolitika 2000-2005 közötti felülvizsgálatához, más politikákkal való jobb összehangolásához, illetve annak átfogalmazásához.

Az új szakpolitikai nyilatkozat, a 2005 folyamán kidolgozott Európai Konszenzus (EK/ Európai Konszenzus 2006) számos új elemmel büszkélkedhet. Fontos, hogy konszenzust tükrözött, amennyiben az EU fő szerveinek közös nyilatkozata, illetve koherens keretbe

²³⁸ „(1) A Közösségnek a fejlesztésben való együttműködés területén folytatott politikája, (...) elősegíti: a fejlődő országok, s különösen a legkedvezőtlenebb helyzetű fejlődő országok tartós gazdasági és szociális fejlődését; a fejlődő országok harmonikus és fokozatos bekapcsolódását a világ gazdaságba; a szegénység elleni harcot a fejlődő országokban. (2) A Közösségnek ezen a téren folytatott politikája hozzájárul a fejlesztés, a demokrácia megszilárdítása és a jogállamiság általános célkitűzéséhez, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának célkitűzéséhez.”

foglalta a közös (közösségi és tagállami) fejlesztéspolitikát.²³⁹ A szegénységcsökkentés a tágabb multilaterális célrendszer függvényében az EU-n belül továbbra is prioritás maradt.²⁴⁰ A Monterreyben (2002) vállaltak szellemében a finanszírozás hatékonyságának növelése érdekében az EU további célokat jelölt meg: 2010-re 0,56 százalékra kell növelni az ODA/GNI arányt ahhoz, hogy 2015-re elérhetővé váljon a 0,7 százalékos ODA/GNI célarány.²⁴¹ A Konszenzus további fontos – de szellemiségében nem új – eleme, hogy „az EU elkötelezett azon elv mellett, hogy a partnerországoké legyen az elsődleges felelősségvállalás a fejlesztési stratégiák és programok során” (EK/Európai Konszenzus 2006: 3).

E célok teljesüléséhez elengedhetetlen volt a korábbi gyakorlat minél kritikusabb értékelése, felülvizsgálata. Az 1999/2000-2005 között zajló reformok fontos eleme volt a különféle egymással kapcsolatban lévő szakpolitikák jobb összehangolása. A fejlesztési politika vonatkozásában már a maastrichti szerződés (EUSZ, 1992) megfogalmazta az ún 3C (3K) elvét, vagyis a segélyezés koordinált (*coordination*), egymással koherens (*coherence*) és egymást kiegészítő (*complementarity*) mivoltának szükségességét. A következő EUSZ-módosítás (Amszterdam, 1997) hozzátett egy negyediket a konzisztencia (*consistency*) szellemében. Ez utóbbi nem utolsósorban a tagállamok egymás- és EB közötti kül- és fejlesztéspolitikai következetességének – nehezen teljesíthető – követelményére utalt (Holland 2002: 118; Olsen 2005: 599-600).

²³⁹ „A tagállamok és a Közösség egyaránt elkötelezett az alapelvek, az alapvető értékek, valamint a multilaterális szinten elfogadott fejlesztési célok mellett. A koordinációra és harmonizációra irányuló erőfeszítéseinknek elő kell segíteniük a támogatások hatékonyságának növelését. Ebből a célból, valamint az elmúlt években tett előrelépésekre építve az „Európai konszenzus a fejlesztési politikáról” most első alkalommal olyan közös elképzelést hoz létre, amely mind tagállami, mind közösségi szinten irányítja az EU-nak a fejlesztési együttműködés terén végzett tevékenységét.” (EK/Európai Konszenzus 2006: 1-2)

²⁴⁰ Az Európai Konszenzus 1. cikkének megfogalmazásában: „a szegénység felszámolása és a fenntartható fejlődés soha nem volt még ennyire fontos. A szegénység felszámolása egy egyre inkább globalizált világban zajlik, amelyet a kölcsönös egymástól függés jellemez; ez a helyzet új lehetőségeket, egyúttal azonban új kihívásokat is teremtett (...). A világméretű szegénység elleni küzdelem nem pusztán morális kötelesség; segíti a stabilabb, békésebb, prosperálóbb és igazságosabb világ kialakítását, tükrözve a gazdagabb és szegényebb országok kölcsönös egymástól függését.” (EK/Európai Konszenzus 2006: 1)

²⁴¹ A 2010-re kitűzött (második) köztes közös cél egyedi célkitűzéseken alapul, amennyiben azok a (régi) tagállamok, amelyek ODA/GNI aránya 0,51 százaléknál kevesebb, vállalják, hogy 2015-ig elérik a 0,7 százalékos célarányt. Azon államok, amelyek már elérték ezt a célt, vállalják, hogy a célérték felett maradnak. Azok a tagállamok, amelyek 2002 után csatlakoztak az EU-hoz, törekszenek arra, hogy 2010-re elérjék a legalább 0,17 százalékos, 2015-re pedig a 0,33 százalékos ODA/GNI arányt.

Fejlesztéspolitikai eszközök, csatornák. Az Unió gyakran büszkélkedik azzal, hogy minden lehetséges segélyezési formával rendelkezik. Kétségtelen tény, hogy az EB meglehetősen rugalmas – kényelmes – helyzetben van valamely fejlesztési jellegű probléma megoldási lehetőségeinek keresésekor. Az EU/EK köthet bilaterális (társulási, kereskedelmi) megállapodásokat, amelyek részét képezi a fejlesztési együttműködés; hozzájárulhat az adott kérdésben kompetens nemzetközi szervezet (ENSZ-, Világbank-család, regionális fejlesztési bankok, stb) valamely programjához; de akár is közvetlenül együttműködhet a nemzetközi vagy helyi nem-kormányzati szervezetekkel. Nyújthat költségvetési támogatást (pénzben vagy áru formájában), biztosíthat technikai támogatást, finanszírozhat projekteket, de dönthet úgy is, hogy adósság-elengedéssel támogat valamely államot.

Az 1990-es években a több-éves programozási gyakorlat (*multi-annual programming*) – projektek formájában – igyekezett rendszerbe foglalni az EU sokféle rendelkezésre álló eszközét. Ez sok teret nem engedett az átfogó stratégiák kialakítására (Lehtinen 2001). Későbbiekben (kb. 2000-től) ezt kiegészítő gyakorlattá váltak az ún. *ország specifikus stratégiai tanulmányok* (*Country Strategy Paper, CSP*), amelyek alapján döntenek az adott állammal való fejlesztési együttműködés elemeiről.²⁴² Az ország-stratégiák (CSP) gyakorlata alapján a program általános elvek és normák mentén, de egyéni értékelés és szükségletek – fejlesztési célok – mentén realizálódik. A Palesztín Hatóság esetében – a helyzet sajátosságai, az izraeli megszállás, az együttműködés átpolitizált mivolta miatt – nem létezik a más térségek esetében gyakorlatként szolgáló CSP (Gallagher 2007).

²⁴² E dokumentumok az adott ország politikai, gazdasági, társadalmi helyzetének minél szélesebb körű elemzésén alakulnak. Ennek alapján kerülnek azonosításra mindazon fejlesztési célok, amelyek elérésében a helyi hivatalos szervekre, hatóságokra és civil szervezetekre az EB – és általában az EU tagállamok – nem egyszerűen támaszkodhatnak, de amelyekkel köteles(ek) is együttműködni. A recipiens államok kormányaiban kialakítandó „tulajdonosi szemlélet” (*ownership*) tükrözi a szélesebb multilaterális keretek között érvényesülő törekvéseket is, amennyiben a fejlesztésben érintett minden szereplő számára előíranyozza a CSP-k megalkotásában és végrehajtásában való megfelelő részvételt (Olsen 2005: 601).

Mediterrán térség (Euromed Partnerség, illetve MEDA)

Az európai (EU) támogatások alapvetően (de nem kizárólag) két elvi-politikai csatornán („címkén”) keresztül járultak (járulnak) hozzá a palesztín fejlesztéshez. Egyrészt a közel-keleti békefolyamat (MEPP) közvetlen támogatása révén, másrészt közvetetten a Barcelona-folyamat (MEDA) – 2007-től ENP (ENPI) – keretei között.²⁴³

A Földközi-tenger medencéjének déli és keleti részén elhelyezkedő arab államok és Izrael egyrészt az 1990-es biztonsági kihívásaival és a CFSP keretein belül kijelölt célterületekkel kerültek a figyelem középpontjába. A térség tizenegy országával való politikai párbeszéd intézményesülésében (1995, Barcelona-folyamat)²⁴⁴ meghatározó szerepet játszott a déli EU-tagok (Spanyolország, Portugália, Görögország, kisebb mértékben Franciaország) attól való félelme, hogy az integráció Kelet-Közép-Európa felé fordulása rontja uniós belüli pozícióikat. Az EU keleti bővítésében közvetlenül nem érdekelt dél-európai államok (elsősorban Spanyolország, Franciaország) törekvései világosan kifejezésre jutottak az együttműködés gyakorlati alakulásában. Még ha elviekben közösségi szintű együttműködésről volt is szó, annak finanszírozásához Dél-Európa a közös (kölségvetési) forrásokon túl külön is hozzájárult.

A Barcelona-folyamat víziója az EU és a Földközi-tenger menti államok közötti politikai, gazdasági, kulturális-tudományos együttműködés erősítése volt hármas célrendszerbe illesztve: (i) a béke és a stabilitás biztosítása az Euro-Mediterrán térségben; (ii) 2015-re szabadkereskedelmi övezet kialakítása az EU és partnerei, illetve a mediterrán partnerek között; (iii) a kultúrák közötti megértés növelése (kulturális-tudományos együttműködés révén).

²⁴³ Ez az elkülönítés nem csupán az EU szervezeti-politikai felépítése, illetve költségvetése (költségvetési fejezetei) szempontjából számít, de van jelentősége abban a tekintetben is, hogy milyen politikai célokkal rendelkezik egyik-vagy másik külpolitikai irány. A két fő költségvetési tétel mellett további olyan csoportok is léteznek (pl. emberi jogok, demokrácia-ösztönzés), amelyekben belül az EU a palesztín ügyre áldoz forrásokat. Érdekes (és némileg ellentmondásos), hogy bár politikai értelemben a palesztín-izraeli kérdés megoldása nem prioritása a barcelonai folyamatnak, könyveléstechnikailag a MEDA keretek között kerül elszámolásra az annak ösztönzésére fordított források jelentős része.

²⁴⁴ A kapcsolódó hivatalos EU-oldal: http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/meda.htm

18. Táblázat EU MEDA-segélyek, 1995-2006

<i>m euró</i>	1995-1999		2000-2006		1995-2006		
	K	T	K	T	K	T	K/T (%)
Bilaterális							
Algéria	164	30	339	142	504	172	34%
Egyiptom	686	157	592	695	1279	852	67%
Jordánia	254	108	331	345	585	454	78%
Libanon	182	1	133	182	315	183	58%
Marokkó	660	128	980	917	1640	1045	64%
Szíria	101	0	180	91	281	91	32%
Tunézia	428	168	518	489	946	657	69%
PNH	111	59	522	486	633	546	86%
<i>Bilaterális összesen</i>	<i>2586</i>	<i>651</i>	<i>3595</i>	<i>3349</i>	<i>6182</i>	<i>4000</i>	<i>65%</i>
Regionális	<i>471</i>	<i>223</i>	<i>1052</i>	<i>712</i>	<i>1483</i>	<i>934</i>	<i>63%</i>
Összesen	3057	874	4647	4060	7705	4934	64%

K: kötelezettségvállalás; T: teljesítés (kifizetés)

Forrás: EU/EP (2007)

A MEDA-program a Barcelona-folyamat mögött álló pénzügyi keret finanszírozási mechanizmus (volt, az ENPI-ig).²⁴⁵ A térség – az oslói folyamattal egybeeső időszakban – két ciklusában közel öt milliárd euró forráshoz jutott (kifizetés szintjén). Leginkább kedvezményezett partnerállamként Jordániát, Marokkót, illetve Tunéziát jegyzik. Ezen országok „éltanulónak” számítottak az EU/EK által ösztönzött – demokratikus berendezkedésre, emberi jogokra, jó kormányzásra vonatkozó – értékek adaptálásában, a MEDA gazdasági átalakítást támogató, illetve a szociális-gazdasági egyensúlyt erősítő projektek finanszírozott projektek realizálásában. A felsorolt „európai értékeket” (Smith 2004: 67) a Palesztín Hatóságon – legalábbis az 1990-es évek folyamán – nem kérték számon.

²⁴⁵ Az utóbbi két EU-csatlakozási körrel (2004, 2007) az integráció földrajzi határai változtak annyira, hogy korábban távolabbi térségek – FÁK államok, Közép-Ázsia, Nyugat-Balkán, Mediterrán régió – közvetlen(ebb) szomszédságba kerültek. Az ennek megfelelően átszervezett korábbi regionális politikákat/programokat – éppúgy, mint a mögöttük álló fejlesztési alapokat – 2007-től új Európai Szomszédságpolitika (*European Neighbourhood Policy*), illetve finanszírozását ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*) néven integrálták. A 2007-13 közötti költségvetési periódusban az EU/EK mintegy 12 milliárd eurót kíván e térségek fejlesztésére fordítani. Az ENPI-be a korábbi regionális programok/alapok mellett egyéb, a költségvetésben önálló címsort elfoglaló olyan tematikus fejlesztéspolitikai programokat is belevettek, mint pl. a demokrácia és az emberi jogok érvényesülését ösztönző eredetileg 1999/2000-től működő EIDHR (*European Initiative for Democracy and Human Rights*): http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm. Részletesebben lásd: http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm, illetve az ENPI létrehozásáról, ütemezéséről, tematikus, regionális bontásáról: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_1310_en.pdf

5. Politikai intervenció, fejlesztési együttműködés, humanitárius segítségnyújtás

„A fejlesztési erőfeszítéseknek lépést kell tartaniuk a küszöbön álló politikai változásokkal. Mindannyian tudjuk, hogy az *átmeneti megállapodás* végrehajtásának mikéntjében nagy kockázatok rejlenek, beleértve a béke ellenzőinek erőszakos cselekményeit (...) ha a társadalmi és gazdasági fejlődésre vonatkozó törekvések kudarcot vallanak, a békefolyamat is megbukik.”
(Terje Rød-Larsen, AHLC, 1995. szeptember 27.)

A palesztín területek segélyezésének elérhető szakirodalma (Zagha-Jamal 1997; Khadr 1999; Hooper 1999; Brynen 2000; Awartani, Brynen és Woodcraft 2000; Hanafi és Tabar 2004; Abdel Karim 2004; Keating et al 2005) alapján és a felesleges ismételések elkerülése végett a továbbiakban (i) csak azon összefüggések összefoglalása következik (5.1-5.2. alfejezet), amelyek ismerete elengedhetetlen (ii) az oslói folyamatot támogató donorközösség tevékenységének – adott körülmények (2-4. fejezet) tükrében történő – elemzéséhez, értékeléséhez (5.4. és 5.5. alfejezet).

5.1. A hivatalos segélyezés főbb szereplői és perspektívái 1993-ban

Az oslói folyamat megindulását követően a korábbiakhoz képest jóval jelentősebb összegek áramlottak a palesztín területekre. Nem csupán a nagyságrend, de a segélyezés mechanizmusa, a donorok közötti együttműködés minősége is jóval komplexebb lett. A korábbiakban csak magánadományokból, illetve a civil szektor szervezetein keresztül lehetett fejleszteni, szigorú izraeli egyeztetés mellett. Az Egyesült Államok 1975-től juttat segélyeket a palesztín területekre.²⁴⁶ Az Európai Közösségek hozzáállásában 1986-tól figyelhető meg határozott változás, amelynek tanácsi szinten meghozott irányelvei az oslói folyamat kezdetéig meghatározóak lesznek. Részben az EK és tagállamai, részben az Egyesült Államok, illetve helyi és nemzetközi nem kormányzati szervezeteknek (ngo-k) köszönhetően a palesztín területek gazdasági-pénzügyi támogatása 1992-ben már viszonylag komoly nagyságrendű volt. Az összes teljesített tétel valamivel meghaladta a 200 millió dollárt.²⁴⁷

²⁴⁶ Más források szerint 1977 óta (Nakleh 2004).

²⁴⁷ 1992-ben a segélyek megoszlása az alábbiak szerint alakult (zárójelben az egyes tételek összes 202 191 852 dolláron belüli aránya): általános fejlesztési kérdések, tervezés (0,68%), természeti erőforrások (3,82%),

Fontos látni, hogy a „fejlesztés” önmagában semleges fogalom, tartalma nem utal sem az azt kivitelező (végrehajtó) szereplők kilétére, sem a fejlesztés, mint szándékolt tevékenység tárgyára. Az oslói folyamat vonatkozásában két kérdés merülhetett fel az *elvi nyilatkozat* (1993) aláírásakor: mely szereplők végezzék a palesztín területek fejlesztését, illetve milyen területek, szektorok élvezzenek prioritást. Az első kérdésre válasz lehet a privát és hivatalos (köz)szféra megkülönböztetése. Normális (átlagos) gazdasági-politikai körülmények között a magánszféra és a közszféra fejlesztésben való részvétele az adott terület társadalmi, illetve egyéni hasznosságának megfelelően alakul. A jellemzően gazdasági mutatókkal kifejezett hatékonysághoz mindkét sféra részvételére szükség van. A palesztín gazdaság „oslói” fejlesztése szempontjából – még ha nem is így képelték – szűk keresztmetszetnek a hivatalos nemzetközi kapcsolatok alakulása, illetve a létrehozott Palesztín (Nemzeti) Hatóság, mint közszféra szerepvállalása bizonyult.

A külső segélyezés vonatkozásában vezető szerepet egyrészt a nemzetközi közösségnek szántak, másrészt a létrehozandó és idővel egyre kompetensebbé váló helyi palesztín vezetésnek. Az izraeli fél (minimum) technikai egyeztetések szintjén volt érintett és érdekelt a kérdésben, amennyiben számos – az oslói megállapodások tartalmát, végrehajtását érintő – kérdésben szükséges (volt) jóváhagyása.

Palesztín oldalon a kezdeti időszakban stratégiai-tervezési-koordinációs szinten is jelentős szerepet játszott a PFSZ által már 1993-ban létrehozott, a projektek kivitelezéséért felelős fejlesztési ügynökség, a PECДАР (*Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction*).²⁴⁸ A szervezet – bár kezdetben megosztotta a nemzetközi közösséget – az 1990-es évek végére a Világbankkal szorosan együttműködve elég jó hírnevet szerzett magának. A későbbiekben a politikai szinten kompetens koordináló partner a Tervezési és Nemzetközi Együttműködési Minisztérium (MOPIC, *Ministry of Planning and International Cooperation*), majd MOFA-IACD (*Ministry of Foreign Affairs, International Aid Coordination Department*), végül 2003-tól önálló kormányzati egységként a Tervezési

mezőgazdaság (8,58%), ipar (10,89%), kereskedelem és fejlesztésfinanszírozás (0,36%), népesedési kérdések (0,15%), leköhely és infrastruktúra (2,42%), egészségügy (41,89%), oktatás (17,62%), foglalkoztatás (17,62%), humanitárius segély (5,89%), társadalmi kérdések, egyenlőség (3,44%), kultúra (0,94%), tudomány és technológia (0,58%), multiszektoriális támogatások (2,74%) (Fischer et al 1994b: 101-111).

²⁴⁸ Létrehozása az első donorkonferenciához kötődik (1993 október).

Minisztérium (MOP, *Ministry of Planning*) lett. Az első időszak rivalizálását követően a két intézmény hatásköre világosabban elvált egymástól és sokáig versengő munkakapcsolatuk is javult (Brynen 2000; Brynen – Awartani – Woodcraft 2000). Ami a többi palesztín minisztériumot, központi intézményt illeti, azok meglehetősen megosztották a nemzetközi közösséget, amennyiben rendszeres gyakorlattá vált, hogy közvetlenül keresték a lehetséges külső partnerekkel a kapcsolatot, és nem a kompetens minisztériumi egységen – MOP(IC)-on – keresztül (Brynen 2000).

Az izraeli fél szerepe kettős volt. Egyrészt a tematikusan létrehozott palesztín-izraeli hivatalos vegyes bizottságokban technikai szinten együttműködő partnernek kellett lennie. Másrészt viszont, megfelelően az oslói dokumentumokban foglaltaknak számos kérdésben jóváhagyási joggal rendelkezett, amely érvényes volt nem csupán a két fél közötti általános, egyéb kapcsolatokra, de a fejlesztési programok, projektek kivitelezésének engedélyezési eljárásaira is. Tértől (helyszíntől), időtől (aktuális politikai fejleményektől) függ(ött), hogy egy-egy fejlesztési (elsősorban infrastrukturális) projekthez szükséges (kivitelezési, szállítási, közlekedési, beutazási) engedélyt Izrael megad-e, ha igen, milyen feltételekkel és határidőn belül. A donorok és Izrael közötti „munkamegosztás” két szempontból érdemes említésre. Egyrészt, mint megszálló hatalom, a nemzetközi humanitárius jog alapján Izrael felelős a területek lakosságának ellátásáért. A humanitárius jognak a betartása, betartatása a donorok, mint nemzetközi politikai szereplők felelőssége (Shearer – Meyer 2005). Másrészt a donorok – diplomaták, tisztviselők, nemzetközi szervezetek munkatársainak – biztonságát az izraeli adminisztrációval (COGAT), illetve adott esetben a hadsereggel egyeztetve lehetséges biztosítani (Garber 2005).

A nemzetközi közösség 1994-től beinduló tevékenysége szempontjából kiemelt szerepe volt az UNRWA-nak, amely speciális mandátum alapján a térségbeli palesztín menekültek ellátásáért felelős. A mindennapi munkához szükséges hivatalos kapacitások miatt – az izraeli helyismeret nem volt megfelelő alternatíva – az első években kiemelten építettek rá (Tayor 2007). A különböző korabeli helyi (és nemzetközi) civil szervezetek hivatalos forrásai között említhetők az arab (iszlám) államok, a PFSZ, az Európai Közösség, az ngo-

kon keresztül jelen lévő Egyesült Államok, illetve számos más állam.²⁴⁹ A palesztínok saját törekvéseit reprezentáló a libanoni „Izrael-PFSZ” háború (1982) óta meghatározó szerepet játszik a máig létező, „külföldi” palesztín üzletemberek által létrehozott – eredetileg Svájcban és Jordánián keresztül „csatornázott” – *Welfare Association* (WA) (Nakleh 2004: 42-95).²⁵⁰

Ezen meglévő alapokra épült rá a későbbiekben bemutatásra kerülő donormechanizmus, amelynek főszereplői – bilaterális keretek között – a fejlett világ államai (Egyesült Államok, EU és tagállamai, Norvégia, Japán), illetve multilaterális keretek között a Világbank és az ENSZ. Az ENSZ különböző szakosított intézményeinek, programjainak tevékenységét – az oslói megállapodás(ok) aláírása óta – az erre a célra létrehozott helyi koordinációs irodája, az UNSCO (*United Nations Special Coordination Committee*, 1994) fogja össze. Mellettük az arab és iszlám államok is nyújtanak támogatást a Palesztín Hatóságnak (és a PFSZ-nek is). Ha intézményesült formában részt is vesznek a létrehozott donormechanizmusban, normaalkotási szinten egyértelműen nyugati – OECD DAC, Világbank – irányelvek és politikai prioritások mentén zajlik a fejlesztés. A Világbank szerepe kritikus jelentőségű az oslói folyamat hivatalos támogatásának alakulása – és a PFSZ/PH-val való koordináció – szempontjából.

Az Európai Unió legtöbb tagállama bilaterális alapon (i) nyújt segítséget közvetlenül a Palesztín Nemzeti Hatóságnak és civil szférának; továbbá multilaterális keretek között (ii) költségvetési hozzájárulásain keresztül az Európai Bizottságnak (EB), illetve (iii) az ENSZ-család multilaterális intézményeinek, köztük a Világbank által kezelt-koordinált releváns alapoknak is. Ami a közösségi fejlesztéspolitika érvényesülését illeti, az Európai Bizottság két főigazgatósága a politikailag kompetens DG Relex, illetve a fejlesztési ügyekben

²⁴⁹ Az érintett államok (Kanada, Egyesült Királyság, Japán, Hollandia, Ausztria, Ausztrália, Finnország, Franciaország, Olaszország, Norvégia, Spanyolország, Svédország) jellemzően egy-egy projekten keresztül (pl. citrusfeldolgozó üzem létesítése Gázában, betlehemi csatornázási projekt) vettek részt valamely nemzetközi civil szervezeten (pl. OXFAM, CARE, PARC, etc), saját (jeruzsálemi) konzulátusokon (Franciaország, Olaszország), vagy az UNRWA-n keresztül (Fischer 1993: 108-111).

²⁵⁰ Ez a szervezet az első palesztín (magán, nem PFSZ) törekvésnek tekinthető, amely a területek fejlesztését tűzte ki célul, lásd: <http://www.welfareassociation.org/> Tagjainak – tehetősebb palesztín üzletembereknek – jelentős szerepe volt az oslói folyamat palesztín vezetés körében való életbentartásában. Politikai-nemzeti célok szempontjából tevékenységük meglehetősen ellentmondásosan értékelhető, amennyiben bizonyos tagjaik gazdasági befolyása és PFSZ (kül)politikájában játszott politikai szerepe nem teljesen következetes (Nakleh 2004: 184-185).

illetékes DG DEV bonyolítja a palesztín területekkel való uniós kapcsolatokat. A DG ECHO külön irányelvek és politikák mentén a humanitárius segélyeket kezeli. Mindezekből következően az EB (1994 óta helyi irodáján az ECTAO-n keresztül) – saját forrásait illetően – (i) közvetlen bilaterális kapcsolatban van a PNH illetékes hatóságaival, szerveivel; (ii) multilaterális keretek között igyekszik összehangolni (a) tagállamai bilaterális fejlesztési politikáit (azok gyakorlatát), valamint (2) egyeztetni azon multilaterális intézményekkel, amelyek a palesztín fejlesztésben érdekeltek, és amelyek költségvetésében európai befizetések is vannak; (iii) együttműködik a palesztín területeken tevékenykedő (bizonyos) helyi és nemzetközi civil szervezetek egy részével.

A fentiekben röviden felvázolt rendszer – túl az izraeli-palesztín kapcsolatok alakulásán – is jelzi az oslói folyamat elején donorok által kitűzött célok eredménytelenségének okait. A palesztín területek oslói keretek között kialakított segélyezési mechanizmusa a politikai helyzethez méltóan meglehetősen komplikált, amelynek keretei között mintha „elveszett volna a gyerek a sok baba között.” Napjainkra több, ötven mint ország, több tucat különböző ENSZ és egyéb multilaterális szervezet, az összes palesztín minisztérium, illetve több száz helyi és nemzetközi NGO részvételével működik. Ennyi hivatalos szereplő kül-, fejlesztéspolitikai prioritásainak, céljainak, értékeinek, normáinak, gyakorlati mechanizmusának egy rendszeren belüli koordinálása kedvezőbb terepen is óriási feladat (Brynen 2005b: 233). Ami a civil társadalom szerepét illeti az sem kevésbé ellentmondásos, amennyiben a nem-kormányzati szervezetek részben egymással összhangban, részben párhuzamosan, részben a Palesztín Hatóság partnereként, részben ellenében működnek. (Nakhleh 2004).

5.2. A nemzetközi (nyugati) segélyezési politika elvi-stratégiai alakulása

Az utóbbi másfél évtizedben a palesztín területek legnagyobb donora kétségtelenül Európa – az Európai Unió és tagállamai, illetve Norvégia, Svájc²⁵¹ – amely ezen tevékenységének (és persze a CFSP párhuzamos fejlődésének) köszönhetően a közel-keleti békefolyamatban sokkal látványosabb szerepet tölt be, mint korábban bármikor (Søtendorp 1999: 112). Más – jellemzően izraeli – vélemények szerint miközben az Európai Unió gazdasági értelemben valóban az oslói békefolyamat messze legnagyobb támogatója, politikai szerepét és hitelét mindez nem látszik pozitívan befolyásolni (Eran 2004; Newman és Yacobi 2004: 18-23.). Általánosságban mindenképpen kijelenthető, hogy amennyiben a körülmények rendezettek, a feltételek adottak, akkor az EU képes megfelelő eszközökkel – mint például a fejlesztési segélyezés – hatékonyan fellépni. Kevésbé békés viszonyok között – az palesztín-izraeli kapcsolatok nehezebb időszakában – nem beszélhetünk közös Európáról. Ilyen esetekben csupán tagállamok vannak, amelyek saját külpolitikai érdekeiket nem kívánják alárendelni a közösen megfogalmazott európai céloknak, illetve az azok szolgálatába állított eszközöknek (Mascini 2007; Abdel Karim 2007; Harris 2007).

Politikai értelemben – a segélyezés terén is – az Egyesült Államoké a vezető szerep (Lasensky 2005, 2006). Vezetésével a donorállamok 1993 őszén hozták létre a később többszintűvé és meglehetősen bonyolulttá váló donormechanizmus központi politikai-stratégiai döntések terepéül szolgáló Világbank és Norvégia által irányított szervezetét, az ún. *Ad Hoc Liaison Committee-t* (AHLIC). A külföldi segélyeket a kezdetektől változatos formákban,²⁵² multilaterális és bilaterális csatornákon keresztül folyósítják. Az első években a donorok bilaterális csatornákon majdnem kizárólag csak projekteket finanszíroztak. Az Izraeltól való hatáskör-átvételhez, a Palesztín Hatóság (PH, PNH) felállításához, illetve a kormányzati adminisztráció működésének beindításához a multilaterális Holst Fund (1994-1998) biztosította forrásokat. A döntően személyi kiadásokra fordított költségvetési támogatások (*budgetary assistance*) az első két-három

²⁵¹ Palesztín Tervezési minisztérium statisztikái szerint az 1994 januárja és 2006 december közötti időszakot tekintve az összes segély 52 százalékát adta az EU és tagállamai; Norvégia és Svájc hozzájárulásával együtt ez az arány 56% (www.mop.gov.ps, PAMS adatbázis).

²⁵² Más fejlődő államokkal ellentétben a PH döntően (85-90 százalékban) csak adományokat (*grant*) kapott, kedvezményes hivatalos kölcsönöket (*concessional aid*) a szuverenitás hiányából fakadó nemzetközi garanciák hiánya miatt csak a későbbi években, illetve minimálisat (AHLIC/EC 1994).

évben ezen alapon keresztül, közvetetten jutottak el a Palesztín Hatósághoz (mint központi kormányzati adminisztrációhoz). 1996-tól kezdve e csatorna jelentősége csökkent köszönhetően a PH adminisztratív önállóságának, gazdasági megerősödésének. Az intifáda kitörését (2000) követően ismét szükségessé váló költségvetési támogatásokat már más feltételek és keretek között folyósították. Az akkor meginduló reformok, többek között a palesztin pénzügyminisztériumhoz tartozó kincstári számla (*Single Treasury Account*, 2002) létrehozása után ismét rendszeres gyakorlattá vált az EU által kezdeményezett közvetlen költségvetési támogatások (*direct budgetary assistance*, DBA) átutalása. E támogatási forma jelentősége különösen az Izrael által beszedett, de nyomásgyakorlási céllal időről időre visszatartott, végső soron a PH-ot megillető adó-, járulékbefizetések miatt vált meghatározóvá.

Az utóbbi másfél évtized tapasztalatai alapján – már csak saját USAID alkalmazottaik érdekében is (Garber 2005) – az Egyesült Államok felügyeletével és finanszírozásával zajlott (zajlanak) a biztonsághoz (is) kapcsolódó „projektek” lebonyolítása. Az Európai Unió (és más donorok, pl. Japán, Norvégia, ENSZ intézmények) közreműködésével a polgári célú fejlesztési (és humanitárius) támogatásokat bonyolítják. E megkülönböztetéstől függetlenül az EU-nak is vannak biztonsághoz – rendfenntartáshoz – kapcsolódó tevékenységei, illetve az Egyesült Államok is érintett „nyilvánosabb” civil programokban.

5.2.1. A nemzetközi közösség feltételezései és feltételei

Az oslói folyamat donorközösség részéről történő értelmezése 1993-ban

Az oslói folyamat és annak külső támogatása néhány olyan feltételezésre épült, amelyek részben az oslói folyamat filozófiájából (1.1. és 2.1. alfejezet), részben a probléma erősen közgazdasági szemléletéből, részben bizonyos naivitásból következtek. Az Izrael és PH közötti gazdasági kapcsolatok formalizálása, illetve gyakorlati alkalmazása (2.2. alfejezet), a segélyek által elérni kívánt deklarált célok (életszínvonal-emelkedés, gazdasági növekedés) egyaránt gazdasági fogalmakban, kategóriákban, illetve módszerekben és eszközökben való gondolkodást kívántak. Ennek érdekében a tényleges folyamatokat, jelenségeket néhány szempontból mindenképpen leegyszerűsítették. Egyrészt a megállapodásokat kidolgozók és a aláírók meg voltak győződve róla, hogy lehetetlen

egyetlen békeszerződésben rendezni minden kérdést. Ennek következtében fokozatosságban, illetve átmeneti időszakban gondolkodtak (Sayigh 1997: 653-59; Savir 1998; Beilin 1999; Quandt 2001: 324-328; Parsons 2005; Roberts 2005: 17). Másrészt ragaszkodtak ahhoz a (kényelmes tév)eszméhez, hogy az oslói megállapodásokat aláíró felek (vagyis a PFSZ és az izraeli kormány) *de jure* és *de facto* is felelősek az egyezmények betartásáért és betartatásáért (Kleiman 2006). Más szavakkal fellelezték, hogy az aláírók – ez különösen palesztín oldalon okozott problémát (3. fejezet) – élveznek is akkora legitimitást, amely elegendő az átmeneti időszak (elképzelt) rendjének biztosításához.

A tágabb oslói politikai keretekhez hasonlóan a folyamatokat támogató donorközösség szintén élt bizonyos feltételezésekkel. Kezdeti támogatásuk felajánlásakor (1993. október) meg voltak róla győződve, hogy (i) az általuk biztosított forrásokat közép-, hosszútávú fejlesztési célokra fordítják, vagyis nem az izraeli adminisztráció távozását követően keletkező napi működési szükségletek fedezésére; (ii) a palesztín költségvetés kiadási oldalát éppúgy fedezni fogják a befolyó tételek, mint korábban, a (klasszikus) megszállás idején történt; (iii) a PH olyan nemzetközi pénzügyi garanciákhoz (*sovereign guarantees*) jut, amelyek révén nem csak adományok (*grant*), de a segélyek (*aid*) címszó alatt kölcsönök (*loan*) is folyósíthatók; végül (iv) bíztak benne, hogy az addigi gyakorlatnak megfelelően az Izraelben munkát vállalni tudó palesztínok számára kiadott engedélyek száma nem esik százezer alá (AHLC/EC 1994). E feltételezéseket gyakorlatilag 1994 őszétől folyamatosan hivatkozta a donorközösség, egyetemben annak hangsúlyozásával, hogy támogatása nem fordítható folyó kiadások finanszírozására. 1994-ben a Bizottság által adott segélyek legalább 40 százalékát fordították ilyen célokra (AHLC/EC 1994), miközben a PH-t „intézményesítő” multilaterális Holst Fund működésének négy évében az alap közel 80 százalékát fordították fizetések kifizetésére (lásd később). A donor közösség, legalábbis az EU álláspontja szerint, az alábbi – 1995-től háromoldalú szerződésben (AHLC/TAP 1995) rögzített – feltételek teljesítése esetén volt hajlandó a jövőben is vállalni folyó kiadások fedezését: (i) a palesztínok szigorú költségvetési fegyelmet tanúsítanak, és a bevételek mindig meghaladják kiadásaikat, (ii) az Izraelben beszedett adó-, vámbevételek gördülékenyen kerülnek átutalásra, (iii) Izrael minden a palesztín hatóságokat megillető adóbevételt átutal, (iv) a folyó kiadásokat fedező donor kiadásokat időben szigorúan limitálják (AHLC/EC 1994).

Az együttműködés elvi feltételelessége

Bár a nemzetközi segélyezés jellemzően szigorú politikai, gazdasági feltételelesség mellett zajlik (Sørensen 1993; Stokke et al 1995; Collier és Dollar 2002; McGillivray 2003; illetve 1.2.3. alfejezet) az izraeli-palesztín kapcsolatok és a palesztín segélyezés politikailag érzékeny jellege miatt gazdaság(politika)i feltételeket minimálisan alkalmaztak. Noha a gyakorlati problémák kezelésére kidolgoztak egy, az érintettek közötti együttműködés gazdasági, pénzügyi elveit szabályozó háromoldalú megállapodást (*Tripartite Action Plan on Revenues, Expenditures and Donor Funding for the PA*) – annak betartását különösebben nem vették komolyan.²⁵³ A megállapodás szövege szerint a donorok segélyeik folyósítását az oslói folyamat alakulásához, vagyis Izrael és a PFSZ teljesítményéhez kötik, amennyiben további erőfeszítéseik az izraeliek és a palesztínok által vállalt lépések (teljesülésének) függvényei (AHLC/TAP 1995; Brynen 2000: 107).

E homályos ígéret (fenyegetés) ellenére bizonyos gazdasági és politikai tartalmú együttműködési elveket a donorok az első AHLC-találkozóktól kezdve hangoztattak. Az előbbiek közé tartoznak a gazdasági növekedést ösztönző – bár a belügyekbe való beavatkozás jogi normáját lényegében sértő – „jó kormányzás” (*good governance*) kategóriájába tartozó olyan kritériumok, mint pénzügyi-adminisztratív átláthatóság (*transparency*), elszámoltathatóság (*accountability*), illetve a magánszektor támogatása²⁵⁴ (AHLC-dokumentumok 1993-1997). A sajátos politikai realitások éppúgy alááshatták a felsorolt elvek – és a mögöttük álló donorok – hitelességét, mint az ezen elvek tiszteletben tartására irányuló törekvéseket. Legalábbis a palesztín vezetés köreiben mindenképpen. Miközben ugyanis a PFSZ-nek 1993 óta (a PH-nak 1995 óta) rendszeresen prezentálnia kell a donorok felé (az egyébként IMF segítségével készülő) a PH költségvetését (AHLC-dokumentumok 1993-1997), addig ugyanennek a Palesztín Hatóságnak a politikai (és részben gazdasági) elitjével az AHLC-ban helyet foglaló Izrael bizonyos pénzügyi

²⁵³ A megállapodás politikai keretét a donorok, Izrael és PFSZ által aláírt *oslói nyilatkozat* (1994. szeptember 13.) adja. Bővebben néhány bekezdéssel lentebb.

²⁵⁴ Az átláthatóság (*transparency*) és az elszámoltathatóság (*accountability*) alapelvei éppúgy szerves részét képezték a donorok retorikájának, mint a privát szektor fejlődési lehetőségeinek erősítésére szolgáló törekvések (AHLC-dokumentumok, 1993-1997). Illusztrációként: „Minden fél egyetértett, hogy a hatékony palesztín intézményrendszer mielőbbi felállítása kritikus fontosságú a békefolyamat sikere szempontjából. Ez különösen igaz fiskális területen, amennyiben a palesztín hatóságok fejlesztési céljainak realizálása elsősorban a helyi bevételek mobilizálását, valamint a helyi és külföldi erőforrások hatékony kezelését illető kapacitásokon múlik” (CG/IMF 1994: 4).

folyamatok homályossá tételében együttműködött (Robers 2005: 19; illetve 2.3. alfejezet). Az import-monopóliumok és az üzemanyag jövedéki adójának folyósítási problémái mellett Izrael bátorította a donor államokat is, hogy minél többet folyósítsanak Arafatnak (Lasensky 2005: 48). Ennek politikai magyarázata abban rejlik, hogy az oslói folyamat „elfogadtatása” megkövetelte a területeken zajló események patrónus-rendszeren (Brynen 1995; Brynen 2005a: 133-139; 3. fejezet) keresztül történő kézbentartását.

A hivatalos gazdasági és politikai érdekek komplex rendszere rövidtávon a palesztín vezetés járadékadász magatartásának kialakulását (Hilal és Khan 2004; Brynen 2005a: 139), tolerálását (Lasensky 2005: 48), majd – a részben a palesztín társadalom saját vezetésével szembeni bizalomvesztéséből következő (Shikaki 2000; Shikaki 2002) – az intidáda kitörése után e „bizalom” visszavonását eredményezte. Megoldásként – összhangban a nemzetközi trendekkel (1.2.3. fejezet) és az EU közös kül-, biztonságpolitikáját szolgáló általános fejlesztéspolitikai elvekkel (4.3.3. alfejezet) – a segélyezési gyakorlat további, politikai jellegű feltételekhez kötése kínálkozott. Elsősorban említhető a korrupció káros mivoltának 1997-1998-tól kezdődő hangsúlyozása, a demokratikus elvek, emberi jogok tiszteletben tartása, civil társadalom erősítése. A felsorolt célok feltételként való alkalmazása a palesztín társadalom fragmentációját (Shikaki 2002a) tovább növelte – lényegében aláaknázza a PFSZ hatalmát fenntartó társadalmi, politikai struktúrát.

5.2.2. Politikai-stratégiai összefüggések

Az együttműködés alapjainak kialakítása

A nemzetközi szerepvállalás, illetve segélyezés némi módosításokkal, de máig érvényes gyakorlata 1994-1998 között (az első „ötéves terv” keretein belül) formálódott. Az első konferenciát – a később donorrá váló országok részvételével – az *elvi nyilatkozat* aláírását követően 1993. október 1-jén Washingtonban tartották. A résztvevő több mint negyven állam, illetve nemzetközi szervezet 2,1 milliárd dollárt ajánlott fel az 1994-1998 közötti időszakra. Céljuk a palesztín területek fejlesztése volt annak érdekében, hogy a két fél közötti végleges béke minél hamarabb elérhető legyen. Ez az összeg (a felajánlások mértéke) 1998 novemberére 4,2 milliárd dollárra nőtt, elsősorban az EU és tagállamainak

köszönhetően. Ez idő alatt kb. 47 állam, illetve nemzetközi szervezet vett részt a finanszírozásban, összesen 2,506 milliárd USD értékben teljesítve kötelezettségvállalásaikat. Ebben a meghatározó, első időszakban (1994-1998) legnagyobb donor az Egyesült Államok (344,73 m USD), Japán (306 m USD), az EU részéről az EK (298,3 m USD), majd őket követően Németország (270,8 m USD), Norvégia (221,38 m USD) volt (UNSCO-Világbank 1998: 14, 44).²⁵⁵

Politikai célok, feladatok. A közreműködés kereteit az első AHLC-találkozót előkészítő október eleji konferencián alakították ki. A donorként szerepet vállalni kívánó államok célja összetett volt: egyrészt az átmeneti időszak során a végső (átfogó) megállapodáshoz szükséges további tárgyalásokhoz kedvező körülmények kialakítása, másrészt a palesztínok azonnali, illetve hosszú távú fejlesztési igényeinek kielégítéséhez szükséges források előteremtése (Khadr 1999: 149; Hooper 1999: 62; Brynen 2000: 73). Ennek megfelelően általános célként az Elvi Nyilatkozat végrehajtásában való közreműködést, a palesztín területek fejlesztését, távlatilag a békefolyamat támogatását jelölték meg. Az ún. kettős célok (*twin goals*) megfogalmazásában (i) rövidtávon az érzékelhető gazdasági fejlődés és az életszínvonal növelése elérendő, amíg (ii) hosszútávon a fenntartható növekedés alapfeltételeinek megteremtése (idézi Khadr 1999: 149; Hooper 1999: 62). Az átmeneti időszakra létrehozni kívánt AHLC feladait az alábbiakban jelölték meg: az egyes donorok közötti koordináció elősegítése, a (Világbank által biztosított) titkárság és a megfelelő palesztín szervek közötti folyamatok átláthatóságának ösztönzése, a palesztín gazdaság fejlődésének nyomon követése, illetve az *elvi nyilatkozattal* összhangban a palesztín nép szükségleteinek biztosítása. Ez utóbbi hordozott magában némi ellentmondást, hiszen a „nyilatkozattal összhangban” kritérium jelentette nem csupán a palesztín területek fejlesztését, de az Izraellel való szükségszerű együttműködés egyidejűségét – vagyis az Izrael által bármilyen oknál fogva nem támogatott fejlesztések, projektek elmaradásának elfogadását – is (Hooper 1999: 61, 68).

²⁵⁵ Összehasonlításképpen ugyanebben az időszakban 1994-1998 között 4,299 mrd USD-re tettek ígéretet, 3,665-re vállaltak kötelezettséget. 1994 és 1996 között a Világbank és az UNSCO (*United Nations Special Coordination Office*) becslései szerint az izraeli biztonsági intézkedések 2,8 mrd USD kárt okoztak a palesztín gazdaságnak, kb. a dupláját annak, amennyit a donorok ez idő alatt teljesítettek (UNSCO-Világbank 1998: 14, 44).

Struktúra és munkamegosztás. A donormechanizmus stratégiai szintű struktúrája 1993 év utolsó hónapjaiban kezdett kialakulni. Az 1993 végétől működő AHLC a legfontosabb donorok politikai-stratégiai döntéshozatali fóruma. Tagjai az Egyesült Államok, Oroszország, EU, Japán, Kanada, Szaúd-Arábia, Norvégia; társult tagok: Izrael, Paleszín Hatóság, Jordánia, Egyiptom, Tunézia és hosszas viták árán az ENSZ is. A bizottság a politikai fejleményektől függően alkalmasszerűen találkozik, és igyekszik a politikai-gazdasági céljaival összehangolni a donor államok felajánlott segítségét.²⁵⁶ A Consultative Group (CG) a Világbank által fenntartott kapcsolódó, de gyakorlat-orientált mechanizmus, amelynek feladata a világbanki hatáskörű donorprogramok elvi koordinációja, illetve azok finanszírozási lehetőségeinek megteremtése, összegyűjtése. A CG-ban technikai szinten vesz részt az összes donor (államok, ENSZ-szervezetek). A kettőt – a Világbank elvi-politikai vezető szerepén, illetve a tartalmi-szakmai egyeztetéseken túl – az a tény köti össze, hogy a Világbank látja el az AHLC titkársági feladatait is. Fő különbség közöttük, hogy az AHLC a donorok mint politikai szereplők találkozási fóruma (~ mennyit adjanak, milyen okból, illetve milyen politikai céllal), míg a CG a donorok konkrét projektjeinek, illetve a felajánlásoknak a megvitatására szolgál (~ hogyan valósítsák meg programszinten a politikai elhatározásokat, a Világbank programjaihoz és alapjaihoz társfinanszírozásban hogyan csatlakozhatnak az egyes államok). További különbség, hogy míg az AHLC kisebb tagságából adódóan könnyebben kiegyensúlyozható az Egyesült Államok és Európai Unió álláspontja, addig a szélesebb körű CG keretei között minden európai donor állam önállóan is képviseli álláspontját, miközben jelen van az EB, illetve az aktuális EiT elnökség is.

Az Egyesült Államok és a palesztín autonómia finanszírozásában jelentős szerepet vállaló EU közötti rivalizálás jó példája a politikai egyeztető fórum létrehozása kapcsán 1993-1994 folyamán kialakuló vita. Az EU sokkal intenzívebb politikai részvételt szeretett volna. Ennek szellemében azt az álláspontot képviselte, hogy a segélyezési mechanizmus a „madridi” öt regionális multilaterális tárgyalási csoportot átfogó egyeztető bizottság (*Steering Committee*) hatásköre alá kerüljön. Az EU önmagát sokkal kiegyensúlyozottabb szereplőnek (potenciális vezetőnek) tekintette, mint az Egyesült Államokat – az Egyesült Államok viszont még a(z akkoriban sokat kritizált) Világbankot is szívesebben látta volna

²⁵⁶ A hivatalos (formális) AHLC-találkozók Brüsszelben, az informálisak Washingtonban zajlanak., az első időszakban legalább 2-3 találkozó volt évente; számuk a későbbiekben jelentősen csökkent.

koordinátori szerepben, mint az EU-t (Brynen 2000: 91-94; Hooper 1999: 67). A versengésnek végül az lett a kimenete, hogy az AHLC formálisan a *Steering Committee* égisze alatt, Norvégia elnökségével (*chair*) és a Világbankkal, mint a titkárságot adó intézménnyel kezdte meg működését. „Pozitív” hozadéka volt a két nagyhatalom közötti vetélkedésnek, hogy a leendő donorok első egyeztetését (Washington, 1993. október 1.) követő, de az első AHLC-konferenciát (Párizs, 1993. november 3-4.) megelőző hetekben elhangzott felajánlásokat, mind az Egyesült Államok (250→500 millió USD), mind az EU (500→600 millió USD) megemelte (Brynen, Awartani és Woodcraft 2005: 213-214).

Prioritások, szükségletek és tervezés. A kezdeti szükségletek megállapítása, illetve a becslések alapjául részben a Világbank korábbiakban említett hatrészes tanulmánya (*Investment in Peace*), részben a PFSZ által készített értékelés (*Programme for Development of the Palestinian National Economy for the Years 1994-2000*) szolgált. Az előbbi négy évre (1994-1998) összesen 2,5 milliárd dollárt látott szükségesnek, részben magán-, részben hivatalos (köz-) finanszírozás révén. Ennek megfelelően a közcélú befektetések finanszírozására a donoroknak az első négy évben 1,35 milliárd dollárt (illetve 85 millió dollár értékben technikai támogatást), valamint az 1999-2003 közötti időszakra további 2,4 milliárd dollárt kellett volna áldozniuk. Ezzel szemben a PFSZ készítette terv hét évre 14,4 milliárd dollárnyi külső segítséget látott szükségesnek, azzal a további különbséggel, hogy a magánbefektetések arányát 60 százalékban becsülte. (Brynen, Awartani, Woodcraft 2000: 207-208). A létező, de gyakorlati szempontból strukturálatlansága miatt nehezen használható első palesztín fejlesztési terv helyett a Világbank által 1994 év elejére összeállított *Emergency Assistance Programme* (EAP) szolgált kiindulási alapul. E közel 130 oldalas anyag tematikusan, programokra lebontva tartalmazta mindazon teendőket, amelyeket a szükségletek alapján a donorok hozzájárulásából a következő három év folyamán (1994-1996) a Nyugati Parton és a Gázai-övezetben finanszírozni kívántak.²⁵⁷ Tekintettel a körülményekre, az oslói folyamattal járó fejleményekre, e kezdeti elképzelések sokat változtak. A tényleges felajánlások 1997-re 3,4

²⁵⁷ Az első számítások szerint az EAP teljes kivitelezése 1,2 milliárd USD- igényelt az alábbi bontásban: közbefektetések (fejlesztések a közlekedés, hulladékkezelés, vízellátás, csatornázás, lakásépítés, energiaellátás, oktatás, egészségügy telekommunikáció, mezőgazdaság, önkormányzatok vonatkozásában) 599,3 millió USD; magánszektor támogatása (elsősorban a telekommunikáció, lakásépítés, ipar, mezőgazdaság terén) 300 millió USD; a Palesztín Hatóság mint kormányzati intézményrendszer kezdeti létrehozási, működési költségei 225 millió dollár; technikai segítségnyújtás, intézményfejlesztés 75,5 millió dollár (Világbank 1994.).

milliárd dollárra nőttek; a donorok 2,8 milliárd dollár értékben vállaltak kötelezettséget konkrét projektekre, amelyből ténylegesen közel 1,5 milliárd dollárt teljesítettek (Hooper 1999: 80).²⁵⁸

A Palesztín Hatóság felállításával, annak növekvő önállóságával a későbbiekben ilyen jellegű átfogó, strukturált tervek nem készültek.²⁵⁹ A donorok bilaterális, illetve – az elsősorban a Világbank koordinálásával zajló – multilaterális fejlesztési projektei egyeztetésre kerültek a helyi koordinációs mechanizmusokon keresztül, de konkrét politikai cél hiányában – vagyis az oslói folyamat bizonytalan alakulása miatt – nem igazodtak, máig nem igazodnak kellően specifikált, kivitelezhető terv- vagy keretrendszerbe (Abdel Karim 2007).

Változások az első év eredményei és tapasztalatai alapján

1994-1995-től olyan új prioritások fogalmazódtak meg, amely a segélyezés mechanizmusában, módszereiben is változásokat eredményeztek. Ez egyrészt az együttműködés mikéntjében, bizonyos decentralizációs törekvésekben, másrészt a donormechanizmus súlypontjának közvetlenül a területekre való áthelyezésében, a helyi koordinációs mechanizmus kialakításában nyilvánult meg (ez utóbbit lásd a következő alfejezetben).

Együttműködés az érintett felek között. A donorok – távlatilag politikai célú – tevékenységét a lehető leginkább igyekeztek „depolitizálni”. A Gáza-Jerikó egyezmény

²⁵⁸ A Palesztín Gazdaságpolitikai Kutatóintézet (*Palestine Economic Policy Reseach Institute*, MAS vagy PAL-ECON) és a Világbank 1997-es közös – Hooper (1999) által is hivatkozott, de nem publikált – összefoglalója szerint a PH felállítását finanszírozó Holst Fundon (*lásd később*) keresztül jutatott költségvetési támogatás háromszor volt nagyobb az eredetileg tervezetthez képest (730 millió USD), a technikai segítségnyújtás szintén (243 millió USD); eközben a közbefektetésekre és a magánszektor támogatására szánt összegek (494 millió USD) mintegy 400 millió USD-vel maradtak el a várakozásoktól (Khadr 1999: 145-146).

²⁵⁹ A Palesztín Hatóság, illetve a tervezési minisztérium (MOPIC, illetve MOP) – a donorok mindenkori aktív közreműködésével – készítette az AHLC-konferenciákon bemutatott fejlesztési terveket: 1995, *Core Investment Program* (550 millió USD, 1996-ra), 1996: *Palestinian Public Investment Program* (1,3 milliárd USD, 1997-re), 1997: *Palestinian Development Plan* (3,4 milliárd USD a 1998-2000 közötti időszakra), majd ez utóbbinak elkészült az 1999-2003 közötti időszakra átalakított változata 4,6 milliárd USD értékben (Brynen 2000, 164-165). Mindezek ellenére a Bir Zeit Egyetem által készített tanulmány (*Palestine Human Development Report*) értékelése szerint 1994-1997 között gyakorlatilag nem létezett tervezés a fejlesztés terén; 1998-2000 között részleges tervek voltak; 2000-2003 között ismét semmi (Abdel Karim 2004) 2003-ról a MOP ismét megpróbált bizonyos terveket készíteni (ennek eredménye a MTDP, *Medium-Terv Development Plan*), amelyek azonban nem tükröznék koherens nemzeti-stratégiai víziókat, inkább „bevásárlólistára” emlékeztetnek (Nakleh 2004; Abdel Karim 2007).

aláírását követő első CG-találkozó (Párizs, 1994. szeptember) az Izrael és PFSZ között kelet-jeruzsálemi projektek kapcsán létező vita miatt halasztódott néhány napot. A hasonló esetek elkerülése végett az AHLC elnöki tisztét betöltő Norvégia kezdeményezésére kidolgoztak egy megállapodást (*oslói nyilatkozat, Oslo Declaration*, 1994. szeptember 13.),²⁶⁰ amelyben a felek (Izrael és a PFSZ) vállalták, hogy nem terhelik a donor közösséget (sem az AHLC-t, sem a CG-t) mindazon politikai természetű kérdésekkel, amelyekben nem értenek egyet. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy – összhangban a jó kormányzás definíciójával (1.2.3. alfejezet) – elválasztották egymástól a politikai természetű (izraeli-palesztín érdekeltségű) kérdéseket, és a palesztín területek fejlesztését jelentő technikai jellegű kérdéseket. Ennek eredményeként sikerült elkerülni, hogy a donor-megbeszélések a mindenkori izraeli-palesztín nézetkülönbségek megvitatásának színhelyéül szolgáljanak (Hooper 1999: 73). A donorok elkerülhették, hogy mélyebben belekeveredjenek a felek közötti politikai vitákba, amennyiben vitatott fejlesztési projektek nem kerültek napirendre a továbbiakban. Ez annál inkább így volt, hiszen a donoroknak sem állt érdekében olyan projekteket finanszírozni, amelyek Izrael együttműködése nélkül működésképtelenek maradtak volna.²⁶¹ Végso soron – legalábbis a második intifáda kitöréséig – a segélyezés terén való együttműködés inkább háromoldalú, mint csupán kétoldalú (donor-palesztín relációjú) lett. Az elért eredményeket (Brynen 2000; Világbank 2000) azon az áron tudták realizálni, hogy politikailag közömbösítették (inkább kihipózták) az eredetileg kifejezetten politikai célok szolgálatába állított (gazdasági) segélyeket. E funkcionalista-technokrata szemlélet lényegében az az illúziót tükrözte, hogy technikai megoldásokkal politikai természetű problémák megoldhatók (Santiso 2001).

Politikai, gazdaságpolitikai feltételeesség a gyakorlatban. Az oslói folyamat első időszakában (1993-2000) a donorok a „szelektív kondicionalitás” elvét gyakorolták, amennyiben ugyan hangsúlyozták általános fejlesztéspolitikai megfontolásaikat

²⁶⁰ A megállapodás aláírói: az akkor kinevezett UNSCO-megbízott, az oslói csatorna kivitelezője (Terje Rød-Larsen), Jasszer Arafat (PFSZ), Simon Peresz (Izrael, külügyminiszter), Bjørn Tore Godal (Norvégia, külügyminiszter).

²⁶¹ Erre példa Spanyolország – illetve Japán, Szaúd-Arábia, Egyiptom és Németország – gázai repülőtér (Jasszer Arafat Nemzetközi Repülőtér) fejlesztéséhez való hozzájárulása. Bár Izrael ellenezte a projektet, 1997 végére gyakorlatilag elkészült a munka. Megnyitására sokáig nem került sor, mert azt Izrael biztonsági okokra hivatkozva ellenezte (Hooper 1999: 73). Korlátozott kapacitással 1998 és 2001 között működött. Bővebben lásd a reptér honlapját: <http://www.arafat-airport.ps/>

(átláthatóság, elszámoltathatóság, jó kormányzás, emberi jogok, demokratikus normák tisztelete, civil társadalom részvétele), de nem sikerült azokat számon kérniük sem a PFSZ-en, sem a Palesztín Hatóságon. Ugyanez lett a sorsa annak a korábbiakban már említett háromoldalú együttműködési mechanizmusnak (AHLC/TAP 1995) is, amelyet a fejlesztési együttműködésben érintett felek együttműködésének elősegítésére – az *osloói nyilatkozat* szellemében – hoztak létre (Brynen 2000). A mechanizmus értelmében a PH minden hónapban részletes kimutatást kellett, hogy készítsen az AHLC számára költségvetésének adószedési, illetve költsékezési szokásokra vonatkozó sorairól. Ennek ellenére, amint azt a későbbiekben újrakalkulált számok is mutatják, az AHLC találkozókon prezentált költségvetési összefoglalók (AHLC dokumentáció, 1993-1997) nem teljesen a valós a pénzáramlásokat tükrözték (Fischer 2001; IMF 2003). A palesztín politikai, illetve „számveteli” rendszerrel szemben létező bizalom hiányában a donorok, amint lehetett, olyan tőke jellegű kiadások finanszírozását preferálták (Roberts 2005: 20), amelyek az átláthatóság vonatkozásában minimális aggodalomra adtak okot. Ennek ellenére a segélyek bizonyos célokra történő allokálása – egyúttal más célok szolgálatába állításának megtagadása – szintén feltételeesség, pontosabban szelektivitás (Collier és Dollar 2002).

A donorok, PH (PFSZ) és Izrael közötti gyakorlati együttműködés hatékonyságát növelni kívánó megállapodások kidolgozásában nagy szerepe volt az EU-nak. Az első háromoldalú megállapodás (AHLC/TAP 1995, 1995. április), illetve előzményének (*Understanding on Revenues, Expenditures és Donor Funding for the Palestinian Authority*. 1994. október 1 – 1995. március 31.) megkötését az EU/EK ösztönözte, mivel a folyó költségvetési kiadások támogatása „torzulásokat” eredményezett saját fejlesztéspolitikájában. A TAP kezdeményezés olyan „politikai keretrendszert hozott létre, amelyben az érintett felek és a donorok szerződésben kötelezték el magukat a palesztín fejlesztés mellett” (AHLC/EU 1997). Az akcióterv a PH-ot, a donorokat és Izraelt egyaránt – de végül hiába – kötelezte a hatékonyabb együttműködésre (bővebben Brynen 2000: 107-109). Amint arra az AHLC 1998-ban (is) felhívta a figyelmet, a donorok lényegében nem alkalmaztak olyan mechanizmusokat, amelyekkel befolyást lettek volna képesek gyakorolni.²⁶² Ennek

²⁶² A ritka kivételek közé tartozik az EB 1998. májusi kezdeményezése, amely követelte, hogy a palesztín területekről (izraeli telepekről) származó termékek ne „made in Israel” címkével érkezzenek az EU területére. Ennek a veszélye abban rejlett, hogy károsan érinthette a palesztín üzleti érdekeket is, amennyiben számos

magyarázata részben a palesztín területek kiszolgáltatott gazdasági helyzetében keresendő (1994-1996), részben megkérdőjelezhető magyarázatot jelent, amennyiben az 1998-1999-re javuló tendenciát mutatott.

Decentralizációs törekvések. A hatékonyság további javítása érdekében a szélesebb donorkoordinációban és a Világbank tevékenységében egyaránt decentralizációs törekvések jelentek meg. Az UNSCO ösztönzésére az AHLK (Brüsszel, 1994. november 29-30.) döntött két helyi szintű koordinációs fórum (LACC, illetve JLC) létrehozásáról.²⁶³ Kezdetben sem az Egyesült Államok, sem az EU nem preferálta az ötletet. Az amerikai álláspontban végül azért következett be változás, mert elégedetlenek voltak a Világbank teljesítményével (Brynen 2000: 93), illetve mert az azévi őszi gázai erőszakos cselekmények fenyegették az addig elért eredményeket. Az EU csak az utolsó pillanatban hagyta jóvá az ötletet (Hooper 1999: 78). A helyi szintű donor-mechanizmus kialakításában vezető szerepet játszott a Világbank, de nőtt az ENSZ befolyása – sőt a két intézmény közötti együttműködés minősége is – is. A LACC működtetésével járó titkársági feladatokat az UNSCO látta el, elnökségét megosztva gyakorolta a Világbank és az UNSCO (emellett a JLC titkárságaként is funkcionáltak). E decentralizációs – operatív szempontokat előtérbe állító – folyamatok és intézmények eredményeként a donorok politikai érdekérvényesítési lehetőségei tovább szűkültek, az Egyesült Államok és az EU eltérő preferenciái egyre inkább egyensúlyba kerültek. És bár korabeli értékelések szerint ennek köszönhetően a fejlesztési erőfeszítések (szükségletek szonositása, prioritások felállítása) egyre inkább a kétoldalú tárgyalások elősegítését szolgálták (Hooper 1999: 79), kérdéses, hogy milyen mértékben.

palesztín mezőgazdasági termék izraeli közvetítőkön keresztül hagyja el a területeket. Ehhez kapcsolódó példa, hogy mind a brit, mind a francia parlament késve ratifikálta az EU-Izrael közötti társulási megállapodást a békefolyamat lassú haladásával indokolva azt (Brynen 2000: 110). Ennek ellenére érdemi nyomásgyakorlást sem az EU, sem tagállamai, sem az Egyesült Államok nem gyakorolt gazdasági ösztönzőkkel Izraelre (Brynen 2005: 133)

²⁶³ A létrehozásuk melletti érvekről, feladatokról bővebben lásd a következő alfejezetet.

5.2.3. A helyi koordinációs mechanizmus funkciói

A nemzetközi szereplők a segélyezés hatékonyságának javítása érdekében döntöttek úgy, hogy térségbeli diplomataiknak, fejlesztési szakértőinek szélesebb hatásköröket adnak. A segélyezés decentralizációja, helyi szintre történő delegálása azt a célt szolgálja, hogy valóban a szükséges – fejlesztési, humanitárius jellegű – igényeket elégítsék ki. Az első év (1994) tapasztalatai – az AHLC mellett – két helyi „intézmény” létrehozására került sor. Egyrészt felállították a donorok helyszíni tevékenységének koordinálását végző *helyszíni segélyezési koordinációs bizottságot* (LACC, *Local Aid Coordination Committee*), másrészt az AHLC, Izrael és a Palesztín Hatóság részvételével működő, technikai jellegű problémák megvitatására szolgáló *közös együttműködési bizottságot* (JLC, *Joint Liaison Committee*).

Helyszíni koordináció, egyeztetés. A különböző programok, projektek hatékonyabb összehangolása LACC keretein belül zajlott. E bizottságnak tagja a Palesztín Hatóság (kezdetben a MOPIC, majd a MOP-on keresztül), Izrael, illetve a donor államok és szervezetek helyi képviselői (diplomatai, tisztviselői). A szervezet (2005-ben bekövetkező átalakításáig) közösen irányította az UNSCO, a Világbank helyi irodája és az AHLC elnöki tisztét is betöltő Norvégia. Létrehozásának hátterében több ok állt. Egyrészt a korabeli palesztín fejlesztési tervek (szerint) minden közberuházást a donorokkal kívántak megfinanszíroztatni (AHLC/PA 1996a). Másrészt a Palesztín Hatóság nem is rendelkezett azzal a remélt kapacitással, amelyre – közösségi beruházások terén – a fejlesztési tevékenység irányítása, hatékony kivitelezése (összehangolása, irányítása) érdekében szükség lett volna. Harmadrészt a különböző donorok és multilaterális intézmények saját preferenciáiknak megfelelően inkább rivalizáltak, mint együttműködtek (a távolból vagy jeruzsálemi konzulátusaikon keresztül). További tényezőként említhető, hogy a kellenél lassabb volt a segélyek rendelkezésre bocsátása, amely elsősorban a Világbankon keresztül zajló projektek esetében volt látványos. A Nyugati Part és a Gázai-övezet 1994-1996 folyamán hirtelen romló gazdasági helyzete is megfelelő választokat kívánt, amennyiben a békefolyamatot nem kívánták veszélyeztetni (Hooper 1999: 78). A Palesztín Hatóság (lakosság, területek) fejlesztését a LACC felállításának kezdetétől tematikusan – szektoriális munkacsoportok (SWG, *Sectorial Working Group*) keretei között – szervezték. E felosztást a koordináció minőségének javítása, illetve a szektoronként hatékonyabb

tervezés indokolta, de a munkacsoportok hatékonyságát kezdetben jelentősen befolyásolta a hozzáértő technikai szakértők és kompetens döntéshozók hiánya (Khadr 1999: 145).

Helyszíni együttműködés a donorok, Izrael és a PH között. A LACC létesítésével párhuzamosan az AHLC 1994 végén egy további fórumot is létrehozott. Az Izrael, a PH és a nagyobb donorokat tömörítő JLC (*Joint Liaison Committee*) elsődleges célja szintén a donortevékenység hatékonyságának fokozása volt. A LACC-kal ellentétben a JLC rendeltetése a donorpolitikákkal, illetve azok gyakorlati végrehajtásával kapcsolatos problémák megvitatása volt. Alapvetően olyan stratégiákat igyekezett kialakítani, amelyek – igazodva az oslói megállapodásokban (1993, 1995) és *oslói nyilatkozatban* (1994) rögzített keretekhez – megkönnyítik a projektek kivitelezését (Khadr 1999: 145).

Az EU helyi koordinációban és végrehajtásban játszott szerepe, annak értékelése. A Palesztín Hatóság arányaiban legnagyobb donoraként az EU vezető szerepe a segélyezés „gyakorlati oldala” szemponjából nyilvánul meg. Ha a palesztín állam létrehozásához vezető politikai kezdeményezések terén az EU, illetve EB nem is mondható sikeresnek, az elérhetős segélyekből finanszírozható lehetőségek (akár mint járadékok) felett meghatározó befolyással rendelkezik. E befolyás elsősorban a szektorális munkacsoportokban játszott szerepben jut kifejezésre, másodsorban a vállalt és végzett projektek számát illetően. A létrehozott eredetileg tizenkét munkacsoport közös irányítással bírt: a tematikusan felelős palesztín minisztérium(ok) mellett egy-egy donor határozta meg a haladási irányt.²⁶⁴ A titkárságot minden esetben valamely (releváns) ENSZ szervezet látta el. A legtöbb munkacsoportot európai donor vezette:

²⁶⁴ Az angol terminológiában a palesztín intézmény *gavel holder*, a donor *shephard* minősítéssel (funkcióval) bírt.

19. Táblázat - A szektorális munkacsoportok irányítása

Ágazat	Vezető donor	Titkárság
rendőrség	Norvégia	UNSCO
mezőgazdaság	Spanyolország	UNDP
közlekedés és kommunikáció	Franciaország	UNDP
oktatás	Franciaország	UNICEF
közmunka, foglalkoztatottság	Svédország	UNDP, ILO
környezet	Hollandia	UNRWA, majd UNSCO
egészségügy	Olaszország	WHO
intézményfejlesztés és kapacitásépítés	EU/EK, illetve Világbank	UNSCO
infrastruktúra és ingatlanfejlesztés	Németország, illetve Világbank	UNSCO
magánszektor, kereskedelem	USA, illetve Világbank	UNDP
közpénzek kezelése, reformja	USA, illetve Világbank	IMF
turizmus	Spanyolország	UNDP

forrás: Brynen 2000: 89.

A későbbiek folyamán a munkacsoportokat több alkalommal átstrukturálták. Először 1997-ben, majd 1999-ben, végül a donormechanizmus átfogó reformja részeként 2005 folyamán. Az első átszervezés eredményeként a donorok helyett a megfelelő palesztín minisztériumok kezébe került a vezető szerep (legalábbis elvileg), illetve a közöttük való egyeztetést illetően erősítették a nemzetközi kapcsolokért és fejlesztésért felelős palesztín minisztérium (MOPIC) szerepét. 1999-ben négyre csökkentették a szektorális munkacsoportok számát (produktív szektor, infrastruktúra, szociális ügyek, intézményfejlesztés), illetve azokon belül működtek további tematikus alcsoportok. Ezzel egyidőben a MOPIC is létrehozta a saját segélykoordinációért felelős alegységét, amely a későbbiekben (a 2000-es évek folyamán) egyértelműen átvette a vezető szerepet a fejlesztési irányok meghatározásában, illetve azok gyakorlati koordinálásában (MOP, IACD – MOP/Aid Coordination Directorate).

A helyi koordinációs mechanizmusok létrehozását követően a donorok erőfeszítéseinek középpontjában egyre inkább krízis-menedzselés állt, az időközben felmerülő politikai akadályokhoz való igazodás (de nem azok megváltoztatása) (Garber 2005). Az oslói folyamattal egyidőben meginduló – lényegében azt aláaknázni kívánó – öngyilkos merényletekre válaszként adott izraeli biztonsági intézkedések (1996-ig) növekvő munkanélküliséget, illetve (a munkaerő és az áruk mozgásának korlátozásából adódóan) folyó fizetési mérlegbeli deficitet eredményeztek. E problémák kezeléséhez elengedhetetlen lett volna a donorok Izraellel szemben való közös, összehangolt fellépése. Az EU részéről

felmerült, hogy a TAP tartalmazzon egy megfelelő kompenzációs klauzulát, amelynek értelmében Izrael felelősséggel tartozott volna a *closure-policy* okozta költségekért. E javaslatot nemcsak Izrael és az Egyesült Államok ellenezte, de teljes európai egység sem volt mögötte (AHLC-dokumentumok 1995-1996: multilaterális egyeztetés a TAP szövegezés kapcsán; Brynen 2000: 110).

5.2.4. Az EU/EK nemzetközi donorközösségben képviselt pozíciói

Helyi kapacitások, hatáskörök

Az EU szerepvállalásának előzményei. Az UNRWA támogatásával az EK (EU/EK) az 1970-es évek eleje óta van jelen hivatalosan a térségben. Az 1980-as évektől további csatornákon, európai ngo-kon, helyi intézményeken keresztül járul hozzá a palesztín területek fejlesztéhez. Községi szinten kb. az 1980-as évek közepére alakult ki az a meggyőződés, hogy az addig koordinálatlan (európai) támogatást nemcsak az addigi gyakorlat szerint földrajzilag, de valahogy tartalmilag is össze kellene hangolni. Az EiT által meghatározott elvek (1986) kijelölték az ezen időszaktól kezdően közvetlen EK-támogatás irányait: a segélyek²⁶⁵ hasznélvezője a megszállt területek lakossága kell, hogy legyen (a Kelet-Jeruzsálemet is tartalmazó Nyugati Part és a Gázai-övezet); a segélyek implementálásához a Községek nem feltétlenül kéri az izraeli hatóságok jóváhagyását; valamint a Községek kerülni fog minden olyan segélyezési tevékenységet, amely felmentené az izraeli kormányt a területek infrastruktúrájának fenntartásával és fejlesztésével kapcsolatos felelősség alól. A segélyezési tevékenység kizárólag a palesztín lakosság és nem a megszállás tehermentesítése érdekében történhet. Ez magában hordozta annak a követelményét is, hogy az EK-nak mind politikai, mind végrehajtási szinten viszonylag jó kapcsolatokat kellett ápolnia Izraellel (Dupla 1990: 181-184).

Községi költségvetés. Az 1990-es évek fejleményei két nagyobb költségvetési – tartalmi, politikai – fejezetet eredményeztek a költségvetésben is. A közel-keleti béke támogatására elkülönített fejezetből (MEPP) regionális kezdeményezéseket éppúgy finanszíroztak, mint palesztín területeken a megbékélés valószínűségét növelő projekteket. Másik fontos

²⁶⁵ Az EK-segélyek alakulása e korai időszakban: 1987: 1,2 millió dollár (3 millió ECU), 1988: 1,2 millió dollár (3 millió ECU), 1989: 2 millió dollár (5 millió ECU) (Dupla 1990: 182).

csatorna az Euro-Mediterrán együttműködés biztosította finanszírozási keretrendszer volt (MEDA) 2006-ig (2007-től ENPI). Ezek mellett a palesztínok más címen is részesülnek segélyekben (Kanafani 1998: 16-17). A tematikus programokon belül elsősorban az emberi jogok és demokrácia bevezetését ösztönző program volt releváns. A költségvetésben foglalt és az unió megfelelő szervei által jóváhagyott kereteket a tágabb kül-, fejlesztéspolitikai programoknak megfelelően az EB érintett bizottságai foglalták programokba. Megvalósításukért a EuropeAid, az EB helyi képviselője (ECTAO) és bizonyos (i)ngo-k közösen feleltek.

EU/EK képviselői irodájának hatásköre, feladatai. Az EU/EK 1994-ben hozta létre helyi képviselői irodáját (ECTAO, *European Commission Technical Assistance Office*), amelynek hatáskörébe tartozik az Európai Közösség politikai képviselője, illetve a technikai szinten az EU/EK által finanszírozott projektek kivitelezése, koordinálása, monitorizálása is. A nagykövetségi szinten vezetett iroda intézményesített egyeztetést folytat (a) a Brüsszelben lévő érintett EB-főigazgatóságokkal, (b) a tagállamok Palesztín Nemzeti Hatóságához helyi képviselői irodáival, illetve a Jeruzsálemben található európai konzulátusokkal. Fejlesztési kérdésekben együttműködő partnerei egyrészt a PH, illetve annak intézményrendszere, másrészt a segélyek kivitelezéséhez szerződéses partnerként szükséges nemzetközi és helyi privát szféra (ngo-k, palesztín és külföldi gazdasági szervezetek, vállalatok). Az egymást kiegészítő tevékenység, illetve az EU-tagállamok nemzetközi szervezetekbeli tagsága (tagdíja) indokolja a Világbankkal, illetve az ENSZ helyszínen jelen lévő szakosított intézményeivel, programjaival és koordinációs irodájával (UNSCO) való kapcsolattartást is. A palesztín ügyek vonatkozásában az ECTAO jogosult a Palesztín Hatóságához delegált európai tagállami képviselői irodák, illetve a jeruzsálemi konzulátusok között egyeztetni.

A képviselői iroda – különösen az EU fejlesztéspolitikai reformjai (1999-2000) következtében gyakorlattá vált decentralizációnak (4.3.3. alfejezet) köszönhetően – elég széles körű autonómiával rendelkezik. Legalábbis a végrehajtás terén, amennyiben a segélyezés elvi-politikai vonatkozású kérdéseiben (felhatalmazás hiányában) nem tartja magát illetékesnek (Gallagher 2007). Hasonlóan nem illetékes a külön rendelet, irányelvek és normák szerint működő humanitárius segélyezés vonatkozásában. Az ECHO helyi

irodája és az ECTAO közötti együttműködés azon projektekre koncentrálódik, amelyeknek egyaránt vannak humanitárius és fejlesztési dimenzió is (Caiveau 2007).²⁶⁶

A tagállami missziók közötti együttműködés. Érdekes problémát jelent a tagállamok saját, helyi diplomáciai képviseleteinek egymáshoz való viszonya. Az nyugat-európai fővárosok döntése értelmében a sok esetben Izraelt is érintő politikai, segélyezési ügyek tekintetében jellemzően a Ramallahban vagy Kelet-Jeruzsálemben lévő képviseleti irodák (*representative office*), illetve egyes tagállamok esetén a jeruzsálemi konzulátus az illetékes. A többnyire segélyezési gyakorlathoz kötődő kérdések vonatkozásában az UNSCO-val, a Világbank helyi irodájával, egymással, illetve az ECTAO-val vannak kapcsolatokban. Minden más, a békefolyamattal összefüggő ügyben a Tel Aviv-i (tehát Izraelhez delegált) diplomáciai képviseletek az illetékesek. A technikai jellegű segélyezési ügyek, illetve a békefolyamat politikai dimenziójának elválasztása erősíti a két közösség között egyébként is meglévő nézetkülönbségeket: a donor közösség és az izraeli fél, illetve a donor állam és a palesztínok közötti érintkezés számos esetben visszatükrözi a palesztín-izraeli ellentétet (Anderson 2004: 4). Az Izraelnél és Palesztín Hatóságnál egyaránt képviselettel rendelkező államok (és donorok) esetében az együttműködést, illetve a következetes álláspont kialakítását (képviseletét) nehezíti, hogy diplomataik egyik vagy másik fél „igényeire” (állomáshelyüktől függően) érzékenyebbek, mivel más-más szemszögből látják ugyanazt a problémát.

Az EB és tagállamainak AHLC-ben képviselt álláspontja

Az EU és tagállamainak célkitűzései, 1993-2000. Ami az oslói folyamat első időszakában vállalt európai célokat illeti, az három fő, bár egymást szükségszerűen átfedő csoportba sorolható: (a) pénzügyi és gazdasági támogatás a békefolyamat erősítése érdekében, (b) a palesztín állam-, intézményrendszer létrehozásának, működésének támogatása, végül (c) erőfeszítések a térség stabilizációja, illetve multilaterális megoldások megtalálása érdekében (Asseburg 2004: 174). Mindezek kapcsán említésre méltó, hogy az EU először 1998-ban fogalmazta meg világosan, hogy milyen Közel-Kelet politikát is képvisel. Az EB

²⁶⁶ Ilyen lehet például az olivabogyó felvásárlás, amelynek palesztín magánszemélyektől való megvásárlása (valamely szervezettel való megvásároltatása) humanitárius jellegű tevékenység, de annak feldolgozása már fejlesztési jellegű. Az olivabogyó és -olaj palesztín (mező)gazdaságban játszott szerepével kapcsolatban lásd Világbank 2006c.

által kiadott dokumentum felszólított az EU békefolyamatba való aktívabb bevonására (EU/EK 1998). Politikai szempontból az uniós segélyek meghatározó szerepet játszottak a békefolyamat életben tartása szempontjából. Gazdasági értelemben ugyanez – legalábbis 1993-1997 között – nem mondható el, hiszen a területek gazdasági teljesítménye folyamatosan romlott (2.3. alfejezet). Az egyes EU tagállamok hiábavaló érdekérvényesítési kísérletei közül kiemelhető Franciaország 1995-ös diplomáciai „hadjárata.” Az *átmeneti megállapodás* aláírását követően tervezett miniszteri szintű konferenciának Párizs adott otthont (1996. január). A megelőző hónapokban erős francia törekvések irányultak az AHLC tagságának megváltoztatására – érvelésük szerint úgy, hogy abban ne csak az EU-trojka, de minden fontos EU-donor helyet kapjon. Amerikai vélemények szerint (i) ennek magyarázata abban keresendő, hogy Franciaország az EU-trojkából való (1996) kikerülését követően is szeretett volna részt venni az AHLC ülésein, ráadásul (ii) aláírta az EU CFSP-t mozgó irányelveket is. „Az EU-karaktertől különböző ’franciaság’ felértékelésére tett kísérletek” különösen a spanyol elnökség nemtetszését váltották ki. Az amerikai diplomácia érdekérvényesítésének köszönhetően az AHLC összetétele végül érintetlen maradt (AHLC/cím nélküli 1996).

Gyakorlati mérleg (1993-2000/2002). Az első AHLC-donorkonferencia (1993. október) és 2002 vége között az EU/EK kb. 1 milliárd eurót investált a békefolyamatba, valamint további 500 millió eurót utalt az UNRWA-nak (ugyanezen időszak alatt). A tagállamok, bilaterális keretek között további 2,5 milliárd eurót fordítottak a palesztín területek fejlesztésére.²⁶⁷ Az 1990-es évek folyamán az EU diplomatáinak, fejlesztési szakértőinek aktív közreműködésével alakították ki a Palesztín (Nemzeti) Hatóság (PH) intézményrendszerét (pontosabban módosították az 1994 előtti is létező adminisztrációt). Speciális megbízottja (*special envoy*) révén az EB hivatalosan (intézményes keretek között, öt tematikus munkacsoportban) 1997 óta egyeztet Izraellel a palesztín területek gazdasági nehézségeiről. Az EU és tagállamainak gazdasági segélyekkel mért súlya a kezdeti felajánlásokhoz képest 1997-ig nőtt. Miközben az 1993-as felajánlások (*pledges*) 38 százaléka volt európai eredetű, az összes tényleges kötelezettségvállaláson (*commitments*) belül 57 százalékot képviseltek (EU/EK 1998). A képet némileg árnyalja, hogy a palesztín

²⁶⁷ Forrás: http://europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/intro/index.htm

gazdaság 1998-2000 közötti növekedése az EU/EK segélyek csökkenése mellett következett be (5.4. alfejezet).

Változó prioritások, 2001-2005. Az oslói folyamat összeomlását, a Camp David-i kudarcot (2000. július), illetve a második intifáda kitörését követően (2000. szeptember) jelentősen változott nem csak a donorközösség, de az Európai Unió hozzáállása is. Az első években (2001-2002) a fejlesztési (államépítési) jellegű támogatások háttérbe szorultak, helyüket a vészhelyzetben történő segélyezés (*emergency assistance*), illetve a humanitárius segítségnyújtás vette át. Emellett az EU/EK – tagállamaival egyeztetve – az előző időszakhoz képest jóval aktív politikai szerepet is vállalt a kialakult konfliktus – részben intézményi reformok révén való – kezelése (*crisis intervention*), illetve a nemzetközi diplomácia terén (Asseburg 2004: 175). Ezen – anyagiakban is mérhető – megnövekvő érdekeltség azt eredményezte, hogy az EU (is) egyre nagyobb mértékben kezdett a PH reformjára koncentrálni. Elsősorban a transzparencia, az elszámoltathatóság követelményei, a korrupció visszaszorítása voltak azok a jelszavak, amelyek révén az EU egy hatékonyabb, a jó kormányzás elveinek jobban megfelelő PH-t szeretett volna látni (5.5.2. fejezet).

A Palesztín Hatóság reformja nem hagyta érintetlenül a donorok tevékenységének kereit sem. A reformfolyamat további – jelenlegi – lépései között prioritást élvez a donormechanizmus átalakítása, korszerűsítése, amelynek hozzá kellene (kellett volna?) járulnia a gazdaság működőképessé tételéhez, a közigazgatás stabilizálásához, illetve a biztonsági helyzet javulásához. A teljes donormechanizmus intézményi átalakítása a 2005 márciusában Londonban megrendezett donorkonferencián kezdődött, de eredményessége a 2006-os politikai események következtében nehezen mérhető. Ennek ellenére a folyamatban lévő változásokban az EU – a Kvartettel tagjaként, a mediterrán együttműködés keretein belül és legnagyobb donorként is – az eddiginél átfogóbb politikai felelősséget kíván vállalni. 2005 őszén létrehozták a donor-ügyekben, segélyek felhasználása terén palesztín vezető szerepet biztosító (LACC-ot felváltó) *Local Development Forum*-ot (LDF), amelynek működését az bekövetkező események tükrében korai még megítélni.²⁶⁸ A legfontosabb törekvések között a helyi, palesztín fél szerepének

²⁶⁸ Ennek már aktív résztvevője a Palesztín Pénzügyminisztérium is, illetve vezetője a Tervezési Minisztérium (elvben a szervezet felváltja az addigi *Local Aid Coordination Committee*-t, LACC-ot). A Palesztín (Nemzeti)

erősítése és a donorok tevékenységének visszaszorítása említhető. A szervezeti átalakítás eredményeként a fórum (LDF) politikaalkotási téren szélesebb hatáskörrel, felelősséggel bír. A segélyezési mechanizmussal kapcsolatban vitaalapot képez(ett) az Európai Bizottság, a tagállamok, illetve a volt Világbank-elnök James Wolfensohn által (2006. április 30-ig) képviselt Kvartett között az átalakítás mikéntje. Cél a hatékonyság javítása lenne az egész mechanizmus, a bürokrácia egyszerűsítése, az átfedések megszüntetése révén. Ez azonban nem feltétlenül van összhangban az „öntudatosabb” európai államok, a nagyobb donorok érdekeivel, amennyiben azok nem kívánják hozzájárulásukat „címke nélkül” egy nagy közös alapba adni. Ez kifejeződik az újrafelosztott szektoriális csoportok (SG) felelőseit illetően is, a mennyiben egy-egy területért – hasonlóan az előző struktúrához – deklaráltan egy-egy európai állam (vagy megfelelő palesztín minisztérium) felelős (Jungbert 2006).

Konfliktus kezelés, diplomáciai erőfeszítések. Az európai tagállamok palesztín állam iránti (elvi) elkötelezettségét jelezte, hogy a Benjamin Netanjahu vezette jobboldali Likud-kormány (1996-1999) idején, a békefolyamat első megtorpanásakor számos deklarációt fogadtak el (Asseburg 2004: 183-184), amelyek szorgalmazták az oslói megállapodások izraeli oldalról való következetes(ebb) végrehajtását (Gazdik 1998; Sõtendorp 1999: 112). Az európai diplomáciának – az 1999-es német elnökség idején nagy szerepe volt abban, hogy Arafat lemondott a palesztín állam eredeti menetrend szerint akkor aktuális kikiáltásáról (Jungbert 2006). Az Európai Unió – mellékletekben részletezett – politikai eszközrendszere látványosabb, de nem befolyásosabb szerepet eredményezett. A specális megbízott pozíciója ugyanúgy nem járult hozzá ahhoz, hogy az EU hitelesebb, elfogadottabb közvetítő legyen a felek között, mint ahogy e tekintetben a különféle multilaterális csatornák is eredménytelennek bizonyultak. Meghatározó kísérletként tartják számon a 2001. január végi tabai tárgyalásokon készült memorandumot (azon pontok gyűjteményét, amelyben a felek készek lettek volna megegyezni), amely Migual Morations nevéhez fűződik.

Hatóság részéről az addigiakban nem vett részt az egyeztetésben, koordinációban ilyen mértékben intézmény. Ennek ellenére természetesen a PH-nak létrehozása óta léteznek fejlesztési tervei, a jelenleg (2007) aktuális a *Medium-Term Development Plan* nevet viseli, amelyet 2005-ben a donorok kérésére és segítségével dolgoztak ki.

A fenti törekvések ellenére a problémát a verbális megnyilvánulások és a gyakorlati lépések (tényleges befolyás) közötti különbség jelenti (Abdel Karim 2007). A helyzet sokat nem változott az intifáda kitörését követően sem: a pénzügyi értelemben megnövekvő európai szerepvállalást néhány apróbb „technikai jellegű” politikai-diplomáciai sikereken kívül más nem jellemezte (Asseburg 2004: 182). Természetesen – az EU belső egységének hiánya mellett – ennek magyarázata a közvetlenül érintett felek politikai akaratának hiánya is.

5.3. Az adatok értelmezésével kapcsolatos problémák, nehézségek

Nem csupán a segélyezés tartalmi összefüggései, de a kutatás során választott módszertan indoklása is megköveteli az adatokkal kapcsolatos problémák rövid összefoglalását. A palesztínoknak jutott segélyek, különféle támogatások vonatkozásában sokféle számot, adatot lehet olvasni. A témával foglalkozó szakértők körében ismert tény, hogy ezek egyike sem fedti, illetve fejezi ki a valóságot a szükséges mértékben. Bonyolítja a helyzetet a gazdaság és társadalom állapotát kifejező egyéb adatokra is sokáig jellemző hiányosság, pontatlanság (Világbank 2000: 7-8).

Nyilvántartások sokfélesége. A segélyezési tevékenységről – saját, illetve külső, beszámolási céllal – készít kimutatásokat egyrészt a donor állam (jó esetben az OECD-DAC elszámolási irányelveinek, szabályainak megfelelően), másrészt nemzetközi pénzügyi szervezetek (Világbank és IMF), az ENSZ (elsősorban az UNSCO, UNDP, UNCTAD és az UNRWA), illetve a palesztín oldalon érintett minisztériumok. A kérdésben sokáig a külügy-, pénzügyminisztérium volt illetékes; a Palesztín Tervezési Minisztérium (MOP) önálló formában 2003-tól működik. A palesztín és nemzetközi nyilvántartások, összesítések közötti legfontosabb különbség, hogy az előbbi csak azokat forrásokat tudja összesíteni, amelyeket hivatalosan is a tudomására hoznak. Vagyis, ha valamely donor állam palesztín területen tevékenykedő civil szervezetnek juttat forrásokat, azok a saját, illetve OECD (Világbank) statisztikákban növeli az összes ODA nagyságát, míg palesztín statisztikákban nem feltétlenül jelenik meg. A másik – az összehasonlítást nehezítő – jellegzetesség, hogy az évek folyamán eltérő módon regisztrálták, hogy mely források, hogyan (bi-, multilaterális alapon) kerültek-e csatornázásra. Elképzelhető, hogy valamely állam OECD statisztikák szerint – csak bilaterális fejlesztési segélyeit tekintve – nem szerepel olyan

előkelő helyen, mintha a multilaterális szervezeteken keresztül rendelkezésre bocsátott (kevésbé látványos) segélyeit is hozzászámoljuk.²⁶⁹

A statisztikákat készítő releváns nemzetközi szervezetek (Világbank, IMF, illetve OECD-DAC, ENSZ) adatokat elsősorban a MOP-tól (elődje MOFA IACD), illetve közvetlenül a donoroktól (államoktól, multilaterális intézményektől) szereznek, amelyek alapján – vagy amelyeket újraszámolva – további nyilvántartásokat, statisztikákat, összesítéseket, indikátorokat készítenek. A nemzetközi szervezetek által készített mutatók többnyire valamely specifikus téma, jelentés szempontjából kerültek kidolgozásra. A donorok tevékenységéről az 1990-es évek közepe óta rendszeres gyakorisággal készít beszámolót a palesztín fél, illetve a Világbank is.²⁷⁰ A segélyezési mechanizmus 2005-ben megkísérelt átalakításakor létrehozott – minden érintett szereplőt tömörítő – *Local Development Forum* (LDF, elődje LACC) online hozzáférést biztosít a segélyezéssel kapcsolatos összes fejleményhez (legalábbis az érintett tisztviselők, diplomáciai, szakmai körök számára).

A felsoroltak mellett donor oldalon az egyes államok a különböző címen és különböző kedvezményezetteknek (hivatalos szervek, civil szféra) jutott segélyeket tartják nyilván és saját költségvetési adataikból dolgoznak. Az általuk készített adatokat, kimutatásokat – a források sokfélesége, az elszámolási gyakorlatok esetleges eltérése – miatt nemcsak problematikus, de időigényes is közös nevezőre hozni.²⁷¹

Fogadó oldalon a tervezési minisztérium (MOP) néhány éve működteti a Belgium segítségével létrehozott online adatbázisát (PAMS, *Palestinian Assistance Monitoring*

²⁶⁹ Ez azért érdekes, mert az OECD nyilvántartások (*Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients*) a multilaterális csatornák esetén nem tüntetik fel külön, hogy azok donor államonkénti megoszlása milyen. Palesztín oldalon – közvetlenül a donoroktól begyűjtött és más módszerrel feldolgozott információk alapján – más rangsor alakulhat ki, mint a jellemzően referenciának elfogadott OECD statisztikák esetén.

²⁷⁰ MOPIC (1997-től Világbank segítségével): *Quarterly Monitoring Report of Donor Assistance*, majd *Donor Information Report*; Pénzügyminisztérium (MoF, IMF segítségével): *Quarterly Report on Fiscal Developments*; UNSCO: *Quarterly Report on Economic and Social Conditions*; Világbank (1994-től AHLC megbeszélésekre): *Status Report on ERP, TATF, Holst Fund*, illetve beszámoló az aktuális gazdasági, segélyezési fejleményekről. Humanitárius területen – e feladatot az UNSCO-tól átvéve – készít minimum heti gyakoriságú, nyilvános kiadványokat az OCHA (www.ochaopt.org)

²⁷¹ Szükségtelen is, amennyiben pl. az OECD DAC online adatbázissal rendelkezik, amelyben a palesztínoknak juttatott segélyek is fel vannak tüntetve (legalábbis azon donorok részéről, amelyek ezt megosztják a szervezettel).

System),²⁷² amelyben – 2002 óta is – igyekeznek szektoronként és donoronként éves bontásban követni, nyilvántartani a Palesztín Nemzeti Hatóságnak jutatott segélyek alakulását. Ennek megfelelően az 1993-2003 közötti időszakot tekintve a külügyminisztérium nyomtatott kiadványa (MOFA IACD 2003 *Monitoring Report of Donors' Assistance 1993-2003*),²⁷³ a 2002-2006 közötti időszakot tekintve a PAMS online adatbázis szolgálhat kiindulási alappal. Az adatbázis 2002 óta követi (a) azon projekteket, amelyek 2002 előtt kezdődtek; (b) azon projekteket, költségvetési támogatásokat, amelyek 2002 óta ajánlottak fel (*pledge, commitment*) és teljesítettek (*disbursement*) a donorok. Ez az adatbázis (szintén) a bilaterális donorok és multilaterális nemzetközi szervezetek által rendelkezésre bocsátott adatokból építkezik.²⁷⁴ A különböző palesztín intézmények, minisztériumok által publikált – és az általam is használt – adatokkal kapcsolatban az 1990-es évek elején merülhettek fel kételyek, de az utóbbi néhány évben összesítéseik, nyilvántartásaik egyre pontosabbak lettek. Ennek ellenére az indikátorok, adatok homályos tartalmára utal, hogy nem világos egy-egy projekt miért adott (szektoriális) kategóriába került besorolásra. A MOP által nyilvántartott adatokban (PAMS) is érzékelhető bizonyos zavar: a kötelezettségvállalások (legalábbis részlegesen) 1994-től, a teljesítések csak 2002-től kereshetőek. Tekintettel arra, hogy az első években határozottan a donorok irányították a segélyezés alakulását, az 1994-1998 közötti évek vonatkozásában a MOP (vagy elődje) nem is rendelkezett pontos adatokkal arra nézve, hogy mely donorok, milyen szektoriális bontásban, mekkora összegeket teljesítettek ténylegesen.

Nyilvántartások pontossága. Ez utóbbi egyrészt jelenti a regisztráció pontosságát, illetve a valamely donor által többször felajánlott, de ténylegesen maximum egyszer teljesített segélyek alakulását. Szintén e kategóriába tartoznak a tényleges pénzügyi, gazdasági folyamatok helytelen, hiányos könyveléséből, elszámolásából adódó hibák (kételyek) is.

²⁷² Lásd: <http://db.mop.gov.ps/amc/>

²⁷³ Az 1993-2003 közötti időszakra vonatkozó adatokat (MOFA-IACD 2003) utólag összesítették; nem tartalmazza az UNRWA-nak juttatott felajánlásokat, de benne van az UNDP, a Világbank vezette Holst Fund, illetve TAFT keretei között rendelkezésre bocsátott összes támogatás. Ezzel szemben az online adatbázis 2002-től tartalmazza az UNRWA-nak jutatott rendes és rendkívüli teljesítéseket is, amely tovább nehezíti az adatok összehasonlíthatóságát. Az elérhető adatok dollárban vannak feltüntetve, és bár nem derül ki, hogy folyó áron, vagy milyen bázison, valószínűsíthetően a szerződésben foglalt összeg szerepel.

²⁷⁴ A donorok a minisztérium honlapjáról letölthető (http://db.mop.gov.ps/amc/Pims_Forms.asp) megfelelő nyomtatvány segítségével tájékoztathatják a palesztín felet aktuális (bilaterális) tevékenységük részleteiről. Ha valamely ország valamely projektről nem szolgáltat adatokat, akkor kimarad az összesítésből (pl. tudomásom szerint Magyarország). Lehet benne keresni donoronként, szektoronként; segélyek nagyságrendje megtekinthető éves bontásban, illetve a kötelezettségvállalás, teljesítés nagyságrendjének alakulása szerint.

A segélyekkel való visszaélések. Gyakori, a segélyekkel kapcsolatban is felmerülő kérdés, hogy az utóbbi tizenkét évben mennyi pénz „tűnt el”, legalábbis maradt ki a hivatalos elszámolásokból. A fenti magyarázatoknál sokkal népszerűbb megközelítés egyrészt a korrupció jelensége, másrészt a számítási folyamatban is szerepet játszó különböző árfolyamokkal való visszaélés, harmadrészt a segélyek terrorista (jellegű, minősítésű) tevékenységre fordítása. Ami a korrupció esélyét illeti, az sokkal inkább a gazdasági vállalkozások, importmonopóliumok vonatkozásában volt probléma, mint a segélyek esetében. A téma érzékenysége, és politikai célok való könnyű hasznosíthatósága – illetve a bizonyíthatóság hiánya – eredményezte, hogy a tényleges nagyságrendnél nagyobb publicitást kapott (Roberts 2005: 19-20; Kleiman 2006). Másik nehezebben kivitelezhető, illetve nehézkesen megfogható probléma, hogy, miután a forrásokat jellemzően külföldi valutában (dollárban, euróban) bocsátották rendelkezésre, de a helyi gazdaságban izraeli sékelben (NIS) volt elkölthető, az árfolyammal való játék révén is szert lehetett némi nyereségre tenni. A mindenkori (hivatalos) árfolyamnál alacsonyabb áron váltott pénzek esetében a keletkező különbség az átváltást végző haszna.

Végül, miután az EU-t érték olyan vádak, hogy általa támogatott bizonyos civil szervezetek részt vesznek Izrael ellenes kamányokban, erőszakos cselekményekben, az Európai Parlament kérésére 2003-ban vizsgálatot kezdeményeztek az ügyben. Az OLAF (*European Anti-Fraud Office*) által lefolytatott vizsgálat megállapításai szerint a vádak alaptalanok voltak.²⁷⁵

²⁷⁵ A vizsgálat háttéréről bővebben:

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/gaza/news/olaf05_03.htm) megállapításai szerint a vádak alaptalanok voltak. A különböző EU-finanszírozta palesztín ngo-k tevékenységét e szempontból is monitorizálja egy izraeli think tank (JCPA, Jerusalem Center for Public Affairs): http://www.ngo-monitor.org/archives/infofile/eu_funding_231006.html

5.4. A Palesztín Hatóság donorpolitikákban való fontossága

A palesztín területek és társadalom (PH, PNH) – abszolút értelemben vett – legnagyobb donorai között található az Egyesült Államok, az EU/EK, Norvégia, Svédország, Németország, illetve Japán.²⁷⁶ Minden ennél konkrétabb – donorok rangsorára vonatkozó – kijelentés csak bizonyos feltételek között érvényes. A rangsor elsősorban attól függően változhat, hogy mely időszakot vizsgáljuk, csak a (politikailag inkább releváns) bilaterális keretek között utalt összegekkel számolunk-e, vagy az összes, tehát nemzetközi szervezeteken keresztül történő (de donorok által csak közvetetten befolyásolható) pénzáramlásokat is bele vesszük. További megközelítési lehetőség a segélyek relatív nagyságrendjének vizsgálata – akár a tágabb régióhoz (Közel-Kelet) viszonyítva, akár globális összehasonlításban. Az alábbiakban azon államok oslói folyamathoz kapcsolható fejlesztési segélyeinek elemzése következik, amelyeket a PNH legjelentősebb donorként tart számon:

20. Táblázat - A PNH 10 legnagyobb donora (csak bilaterális és közvetlen ODA)

m USD	1994*	1996	1999	2002	2004-2005 átlaga
1.	USA (27)	EU/EK (132)	USA (87,9)	EU/EK (170,9)	USA (179)
2.	Norvégia	Hollandia	Japán	Egyesült Államok	EU/EK
3.	Spanyolország	Norvégia	Norvégia	Norvégia	Norvégia
4.	Németország	Svédország	Németország	Németország	Svédország
5.	GB	Egyesült Államok	Svédország	Svédország	Németország
6.	Svédország	Németország	Olaszország	GB	Spanyolország
7.	Olaszország	Spanyolország	Spanyolország	Olaszország	Franciaország
8.	Hollandia	Franciaország	EU/EK	Franciaország	UK
9.		Japán	Hollandia	Hollandia	Hollandia
10.		Olaszország	Franciaország	Japán	Olaszország

* (valószínű) a multilaterális, de legtöbb segélyt csatornázó Holst Funddal együtt

források: OECD 2003, OECD 2005, OECD 2007

²⁷⁶ Az arab donorok nem képezik vizsgálat tárgyát.

A palesztín kérdés fontossága a PH szempontjából jelentősebb donor államok fejlesztéspolitikájában (1993-2005)²⁷⁷

A palesztín területek (PNH)) fejlesztésére szánt segélyek regionális összehasonlításban. Függetlenül attól, hogy a PNH – egy főre jutó ODA alapján – évtizedek óta vezetik a statisztikákat, aggregált adatokat tekintve mégsem ők a Közel-Kelet legkedveltebb recipiens országa. A 2003 óta tartó iraki háború, illetve rendezés fejlesztési segélyekkel történő finanszírozása (különösen 2004-2005-től) némileg felborította azt a hagyományos rendet, amelyben Jordániának (és Egyiptomnak) kiemelt pozíciója volt. Sokáig nem csupán az Egyesült Államok, de az EU/EK (MEDA és MEPP keretében csatornázott) fejlesztési segélyeinek is nagy hányadát kapta Jordánia. Szerepét tovább növelte, hogy az 1990-es évek elején, közepén szinte az összes Izrael körüli arab állam, illetve Izrael is rendkívüli fejlesztési forrásokhoz jutott a MEPP (*Middle East Peace Process*) költségvetésekben önálló sort elfoglaló koncepciója révén. E pénzek nagy részben olyan közös kezdeményezésekre, projektekre irányultak, amelyek megvalósítása erősíthette a térség lakói közötti megbékélés, együttműködés lehetőségeit.

Az oslói folyamat első éveiben (1993-1996) Jordánia több fejlesztési segélyben részesült – az OECD DAC tagállamainak összességétől – mint a PNH, amelynek összes közel-keletre érkezett segélyen (1,7 milliárd dollár, 1995) belüli részesedése csak 1995-ben haladta meg a 10 százalékot (183 millió dollár). Az 1996-os váratlanul komoly öngyilkos-merénylet hullám, illetve az annak következtében (akkoriban még átmenetileg alkalmazott) korábbiaknál jóval szigorúbb izraeli biztonsági intézkedések ráirányították a figyelmet az oslói folyamatban rejlő veszélyekre (2. fejezet). Ennek következtében 1997-1999 között valamelyest nőtt a palesztín területek részesedése, néhány százalékponttal maga mögött hagyva Jordániát. 1997 és 2002 között e két ország kapta a térségbe irányuló bilaterális segélyek kb. felét (45-60 százalékát), azon jellemzően fele-fele arányban osztotva. 2003-tól Irak vette át a vezető szerepet. Miközben a PH-nak közvetlenül, bilaterálisan adott segélyek nagyságrendje 500-600 millió dollár körül stagnált, és Jordániáé 1,1 milliárdról (2003) kevesebb, mint a felére (440 millió USD) csökkent (2005), addig az adósságelengedés

²⁷⁷ Az ebben a részben található táblázatok, grafikonok mögötti részletes adatok a mellékletek között találhatók.

gyakorlatának köszönhetően az iraki segélyek két év alatt tízszeresükre nőttek: 2,01 milliárdról (2003) 21,4 milliárd dollárra (OECD 2003, 2005, 2007).

A PNH összes fejlesztési segélyen belüli súlya fontosabb donoraik esetén. A közel-keleti konfliktus évtizedek óta leköti a világ közvéleményét, a palesztín területek segélyezésével kapcsolatos problémák csak az utóbbi bő tíz évben. Annak ellenére, hogy az oslói folyamat kezdetétől mekkora figyelem kíséri a Palesztín Hatóság működését, illetve általában a segélyezés hatékonyságát, a donor államok fejlesztési segélyezésre szánt költségvetésében – első ránézésre legalábbis – meglepően kis részt képvisel a Nyugati Part és a Gázai-övezet. A palesztín-izraeli konfliktus, illetve a palesztín kérdés („államépítés”) sok helyet nem foglal ez azokban a munkákban, amelyek az EU és tagállamai fejlődő világgal való kapcsolataival (4.1. alfejezet), illetve fejlesztéspolitikájával (Arts 2004; Stokke 2005) komparatív, illetve rendszerező módszerrel foglalkoznak. Közelebbről megvizsgálva a Közel-Kelet, illetve a PH összes (bilaterális) fejlesztési segélyen (ODA) belül elfoglalt helyét, donor államonként éppúgy nagy különbségek fordulnak elő, mint a PH Közel-Kelet összes országára szánt fejlesztési segélyekben való részesedését tekintve. Az alábbiakban bemutatásra kerülő adatok elsősorban valamely donor állam külpolitikájában – fejlesztéspolitikában kifejezésre jutó – létező, változó prioritásokat magyarázzák, és nem a PH szemszögéből jelzi az adott donor fontosságát. A bilaterális ODA-t 1995-től érdemes értékelni, mert az első években (1994-1995 folyamán különösen, majd 1998-ig erőteljesen csökkenő mértékben) a multilaterális Holst Fund volt a donorok által használt elsődleges csatorna.

A PH – területek, lakosság – legnagyobb donora, legalábbis a teljes (1993-2005) időszak vonatkozásában a „közös Európa” (EU/EK és a tagállamok), illetve az Egyesült Államok (USA). Eltérő külpolitikai céljaikat, azon belül a fejlesztéspolitikának szánt funkciót – valamint a palesztín kérdés külpolitikán belüli (relatív) fontosságát – jól szemléltetik az alábbi adatok:

21. Táblázat – A palesztín bilaterális segélyek összes, illetve közel-keleti ODA-n belüli aránya (EU/EK, USA)

	A palesztín segélyek összes ODA-n belüli aránya (%)		A palesztín segélyek Közel-Keletre folyósított ODA-n belüli aránya (%)	
	EU/EK	US	EU/EK	US
1994		0,88		3,09
1995		0		0
1996		0,39		1,11
1997		1,42	40,96	43,48
1998		1,26	34,39	30,32
1999	0,3	1,24	23,36	16,93
2000	0,82	0,81	16,12	17,21
2001	2,15	1,02	60,00	26,26
2002	3,32	1,31	57,68	28,14
2003	2,81	1,32	36,06	7,04
2004	2,31	1,69	27,67	7,3
2005	2,38	0,71	40,01	1,6

forrás: OECD 2003, 2005, 2007 alapján saját számítás

Az Egyesült Államokra vonatkozó statisztikákat Izrael miatt óvatosan kell értelmezni, amennyiben az 1997-ig ODA-jogosult államként az összes amerikai közel-keleti segély oroszlánrészét kapta.²⁷⁸ Hasonló a helyzet a 2003-2005 évekkel, amelyek során Irak kiemelt figyelmet – és támogatást – kapott Washingtontól. Másik érdekesség, hogy a szervezet – amerikai külső támogatást szabályozó törvény (*Foreign Assistance Act*, 1961) alapján történő – közvetlen finanszírozása (annak 307. bekezdése miatt) még 1995-ben is problémás volt. A törvény mögé rendelt pénzügyi alapokból nem automatikusan, csak a közel-keleti békére vonatkozó törvény (*Middle East Peace Facilitation Act* 1993, 1994, 1995) 604 (a) bekezdése által lehetővé tett külön elnöki felhatalmazással lehetett a PFSZ számára amerikai segélyeket közvetlenül folyósítani (FAA 1961, 551. bekezdés).²⁷⁹ Miközben az utóbbi másfél évtizedben (legalábbis 2004-ig) az amerikai ODA (Izrael és Irak segélyei nélkül) 5-10 milliárd USD között volt (évente), a Közel-Kelet az összes amerikai segély 3-8 százalékát kapta. Izrael (1997 előtti) és Irak (2002-től) beleszámolásával a Közel-Keletre irányult az összes amerikai segély 25-35 százaléka. Az 1997-2002/2003 közötti években a palesztín segélyek az összes közel-keleti fejlesztési segély minimum 17 százalékát (1999-ben 84,9 millió dollár az 500 millióból, 2000-ben 60 millió a 350 millió dollárból), maximum 43 százalékát tették ki (1997-ben 70 millió a 160

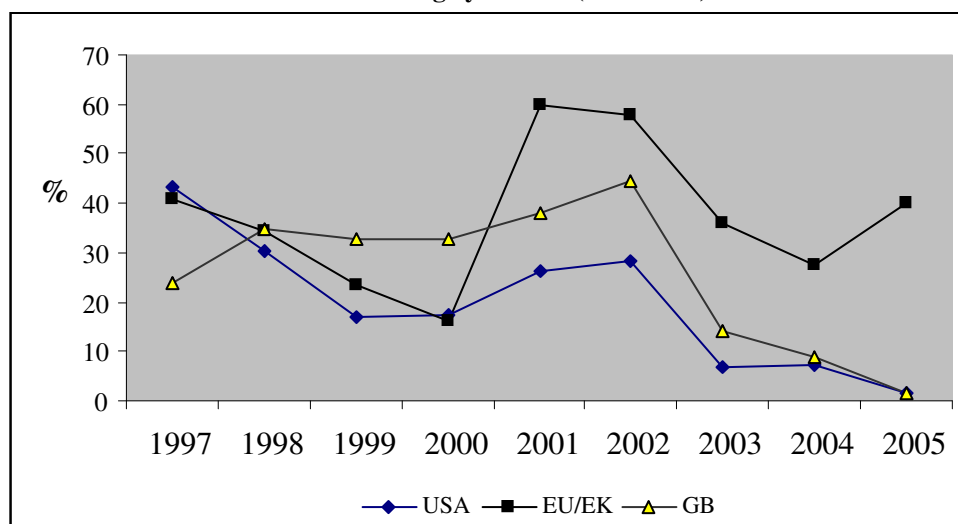
²⁷⁸ Azóta is kap segélyt, de már a DAC lista (2006-ig létező) második részében OA-jogosultként szerepel(t).

²⁷⁹ *Limitation on Assistance for the PLO for the West Bank and Gaza* (FAA 1961); lásd: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?IPaddress=wais.access.gpo.gov&dbname=107_cong_senate_committee_prints&docid=f:70363.wais

millió dolláron belül). Összes segélyen belüli arányuk minden évben 1,7 százalék alatt volt. Bilaterális keretek között legtöbb fejlesztési segélyt (évi 140-270 millió dollárt) 2002-2005 között kaptak.

A vonatkozó években kisebb szórással, de ennél valamivel kevesebbet – évente 170 és 206 millió USD közötti összeget – teljesített az Európai Bizottság. Az EB esetében azonban relatíve fontosabb a palesztín kérdés, amennyiben összes külső fejlesztési támogatásának 2-3 százalékát, a Közel-Keletre teljesített kifizetések akár 60 százalékát (2001, 2002) is elérhette a PH részesedése. Összehasonlítva az Egyesült Államok, az EU/EK, illetve – a Blair-korszak idején (1997-2007) az Egyesült Államok brüsszeli helytartójaként vádolt-elismert – Nagy-Britannia közel-keleti segélyezési gyakorlatát, viszonylag egyforma minta rajzolódik ki:

1. Ábra - A palesztín segélyek részesedése az Egyesült Államok, az EU, illetve Egyesült Királyság összes közel-keleti segélyén belül (1997-2005)



forrás: OECD 2003, 2005, 2007 alapján saját számítás

Látható, hogy tendenciájukat tekintve kb. egyforma relatív fontosságot tulajdonítottak a palesztín kérdés Közel-Keleten belüli helyzetének. Érdekes – és jól illusztrálja Európa fejlődő világgal szembeni jellemzően jelentkező lelkiismeretfurdalását – hogy miközben az EK segélyei 1997-2000 között folyamatosan csökkentek, 2000-től a Palesztín Hatóság támogatása (megmentése) hirtelen sokkal fontosabbá vált, mint korábban volt. Miközben az EK 1997-ben 117 millió dollárt, addig 1999-ben csupán annak tizedét (14 millió dollárt, vagyis kötelezettségvállalásának kevesebb, mint felét) teljesítette ténylegesen a PH felé.

Ennek több magyarázata lehet: részben az amerikai külpolitika palesztín kérdésben elfoglalt politikai dominanciája (különösen a biztonsági együttműködést nagy hangsúllyal kezelő Wye River Memorandum (1998) kapcsán), részben a palesztín gazdaság makromutatóinak 1997/1998-2000 közötti javulása, illetve a Közel-Kelet általános leértékelődése az EB költségvetésében (miközben 1997-ben közel 300 millió, addig 1999-ben alig több, mint 60 millió dollár jutott a térség egészébe).

Meglehetősen nagy ingadozást – „normális” körülmények között a palesztín kérdést iránt inkább változó (kevesebb) érdeklődést – mutat Japán, az EU/EK, az Egyesült Királyság (GB) és Hollandia (NL) segélyezési gyakorlata. A részükről palesztín fejlesztésre fordított közvetlen (bilaterális formában folyósított) segélyek az alábbiak szerint változtak az oslói folyamat kezdete óta:

22. Táblázat - A palesztín bilaterális segélyek összes, illetve közel-keleti ODA-n belüli aránya 1.

	A palesztín segélyek összes ODA-n belüli aránya (%)				A palesztín segélyek Közel-Keletre folyósított ODA-n belüli aránya (%)			
	EU/EK	Japán	GB	NL	EU/EK	Japán	GB	NL
1994		0,0	0,54	0,15		0	24,3	3,85
1995		0,04	0,4	1,1		0,91	24,2	22,35
1996		0,09	0,3	2,58		2,58	18,18	43,39
1997		0,69	0,52	1,19	40,96	12,27	23,83	18,49
1998		0,54	0,42	1,05	34,39	17,15	34,77	24,21
1999	0,3	0,54	0,48	0,58	23,36	15,17	32,72	24,85
2000	0,82	0,63	0,54	0,72	16,12	18,86	32,59	28,47
2001	2,15	0,29	0,64	0,63	60,00	19,37	38,12	20,44
2002	3,32	0,19	0,68	0,57	57,68	16,93	44,49	17,87
2003	2,81	0,07	0,85	0,46	36,06	4,24	14,17	10,11
2004	2,31	0,15	0,55	0,78	27,67	1,3	8,92	9,9
2005	2,38	0,06	0,29	0,82	40,01	0,17	1,71	15,22

forrás: OECD 2003, 2005, 2007 alapján saját számítás

A fenti donorok esetében általában valamely válsághelyzet (1996-1997, 2001-2002) idején arra reagálva nőtt segélyeik nagyságrendje. Pontosabban fogalmazva, arra reagálva fordult meg az addig fokozatosan csökkenő trend. A fenti adatok alapján Japán és Hollandia gyakorlatát óvatosan kell kezelni, amennyiben segélyeik viszonylag nagy részét csatornázzák multilaterális keretek között. A japán fejlesztési támogatások 6,5 milliárd (1997, 2002, 2003) és 10-11 milliárd dollár (1995, 1999, 2005) között alakultak 1993-2005 között. Bár ezek nagy részének célpontja Ázsia – a Közel-Kelet részesedése 1,5-3% között alakult az iraki újjáépítés időszakának (2004) kezdetéig – bizonyos években (1997-2001

között) a palesztín területeket is nagylelkűen (évi 45-60 millió dollárral) támogatták. Multilaterális segélyeiket is beleszámolva volt olyan időszak, amikor legtöbb forrást Japántól biztosította a PH irányába. 2002-től a segélyek fokozatosan 5-10 millió dollár/év összegre csökkentek.

A brit bilaterális ODA 1993-1999 között évi 24,5 (1998) és 42,8 millió dollár (1997) között alakult, amely a közel-keleti segélyeik 8,67 százalékát (1993) és 34,7 százalékát (1998) jelentette. Lényegében hasonló az alapvetően költségvetési támogatásokat favorizáló holland fejlesztési támogatás relatív alakulása, amennyiben annak közel-kelet segélyeken belüli aránya (1994-1999 között) 3,8% (1997) és 43,4% (1996) között változott. Különbség, hogy a holland fejlesztéspolitikán belül a Közel-Kelet nagyobb hangsúlyt kapott (2,7-7%), mint az Egyesült Királyságban (1,6-2,2%). A PH felé bilaterálisan teljesített fejlesztési segélyek Közel-Keleten belüli relatív fontossága 2000-2002 között a britek esetében 32,6 százalékról (14,7 millió dollár) 44,5 százalékra (23,8 millió dollár) nőtt, Hollandiában 28,47 százalékról (16,2 millió dollár) 17,87 százalékra (13,9 millió dollár) csökkent. 2003-tól Hollandia ismét növelte (13,1 millió dollárról 2005-ben 29,9 millió dollárra) segélyeit; ami a szektoriális fókuszot illeti, recipiens államai között a Palesztín Hatóság az emberi jogokat középpontba állító országcsoportban van. Az Egyesült Királyság miközben csökkentette a palesztín segélyeit – a 2003-as 31,1 millióról (0,85%) 23,5 millió USD-re (0,29%, 2005) – ugyanezen három évben kb. megötszörözte a Közel-Keletre jutó összes segélyt (219 millió USD-ről 1,37 milliárd dollárra).

Viszonylag stabil – közel-keleti segélyeik minimum felét palesztín célokra fordító–támogatóknak bizonyulnak a szolidaritás, morális felelősségvállalás szellemében adományozó skandináv államok (Svédország, Norvégia), illetve a mediterrán térségben földrajzi közelségüknél fogva érdekelt európai államai (Görögország, Olaszország, Spanyolország):

23. Táblázat - A palesztín bilaterális segélyek összes, illetve közel-keleti ODA-n belüli aránya 2.

	A palesztín segélyek összes ODA-n belüli aránya (%)				A palesztín segélyek Közel-Keletnek folyósított ODA-n belüli aránya (%)			
	Norvégia	Svédó.	Spanyolo.	Olaszo.	Norvégia	Svédó.	Spanyol o.	Olasz o.
1994	1,53	0,68	1,45	0,49	68,65	28,92	90,51	22,56
1995	7,91	1,46	3,47	0,96	71,48	29,85	85,24	28,41
1996	9,26	1,98	1,97	0,75	83,03	35,38	71,14	8,88
1997	4,48	1,72	2,82	0,69	71,55	27,12	79,34	24,02
1998	4,22	1,54	4,99	0,64	62,07	58,18	87,61	21,29
1999	2,76	2,19	2,1	0,54	41,93	63,71	63,27	59,68
2000	2,99	2,61	1,79	3,13	48,19	66,26	62,93	45,56
2001	3,99	1,82	0,88	3,57	60,58	67,18	28,61	45,8
2002	4,45	2,2	1,13	2,28	61,18	70,35	43,67	53,74
2003	3,66	1,98	1,23	3,62	40,29	66,92	19,51	64,32
2004	3,5	1,94	1,7	2,14	56,75	54,05	24,56	20,21
2005	3,64	1,64	2,11	0,7	63,63	60,1	16,52	1,61

A szóban forgó államok a Közel-Kelet térségére fordított segélyeik – jellemzően – legalább felét a palesztín területek kapták. Norvégia különösen megbízható, amennyiben közvetlen bilaterális fejlesztési támogatása (1995-2005 között) sosem volt kevesebb 27 millió dollárnál (1999, 2000), jellemzően azonban éves szinten 50-70 millió dollár körül alakul, amely az összes Közel-Keletre jutó segélyeik kb. 50-60 százalékát jelenti. Svédország (Norvégiáénál évente kb. 10-30 százalékkal nagyobb) segélykeretén belül – a táblázat adatai alapján – valamivel kisebb a palesztín ODA részesedése, miközben azonban Közel-Keletre szánt segélyeiknek a PH kb. kétharmadát kapja éves szinten (legalábbis 1999 óta). Abszolút értékben a PH-nak juttatott svéd ODA 1998 és 2002 között viszonylag alacsony volt (16-32 millió dollár/év), kb. annyi mint a (PH-nak kifizetett) brit fejlesztési segélyek éves átlaga a teljes időszakban (1993-2005 között). Az emberi jogokat, demokráciát, civil társadalom erősségét szíven viselő holland gyakorlathoz hasonlóan abszolút értékben a svéd és a norvég ODA is nőtt 2002-2005 között.

Az adott időszakban ugyanezt a tendenciát követte a spanyol ODA is. Szemben a 2002-2005 között inkább csökkenő német, angol, olasz ODA-val, a PH összes spanyol fejlesztési támogatáson (1,15 milliárd, illetve 1,86 milliárd dollár) belüli aránya 2,59 százalékról (2002) 12,8 százalékra (2005) nőtt. A korábbi időszakban Spanyolország a közepes méretű donorok között volt, PH-nak juttatott fejlesztési támogatása éves szinten 13 millió (1994) és 47,6 millió dollár (1998) között változott, amely közel-keleti segélyeinek minimum 28,6% (2001) maximum 87 százalékát (1998) jelentette. Olaszország az 1990-es évek óta a volt

Jugoszlávia mellett kiemelten tekint a Földközi-tenger, illetve a Közel-Kelet térségére. Miközben e MENA térség 1980-81-ben csupán összes segélyének 11,9 százalékát kapta, addig részesedésük 1995-1996-ra közel 20 százalékra nőtt (Rhi-Sansi és Zupi 2005: 353). A PH – amely a tíz legnagyobb (az összes olasz ODA kb. 90 százalékát fogadó) recipiens alkotta csoportban először 1999-ben szerepelt – a Közel-Keletre irányuló bilaterális ODA kb felét, kétharmadát kapja, függően a politikai körülményektől.²⁸⁰

A palesztín területek – legalábbis relatíve – kevésbé játszanak fontos szerepet Franciaország, az Egyesült Királyság és Japán 1990-es évekbeli külpolitikájában, amennyiben a PH részesedése végig 20-40% alatt maradt a Közel-Kelet egészéhez képest. Tény ugyanakkor, hogy – abszolút értékben – a palesztínoknak jutatott japán segélyek a 2000-es évek elejéig az élvonalba tartoztak.

24. Táblázat - A palesztín bilaterális segélyek összes, illetve közel-keleti ODA-n belüli aránya 3.

	A palesztín segélyek összes ODA-n belüli aránya (%)				A palesztín segélyek Közel-Keletnek folyósított ODA-n belüli aránya (%)			
	Franciao.	Németo.	GB	EU/EK	Franciao.	Németo.	GB	EU/EK
1994	0,03	0,28	0,54		1,87	10,81	24,3	
1995	0,09	0,43	0,4		4,22	10,28	24,2	
1996	0,17	0,54	0,3		6,84	9,05	18,18	
1997	0,27	0,96	0,52		10,73	13,84	23,83	40,96
1998	0,4	0,88	0,42		15,25	13,01	34,77	34,39
1999	0,29	0,81	0,48	0,3	11,29	11,65	32,72	23,36
2000	0,5	0,65	0,54	0,82	13,64	9,34	32,59	16,12
2001	0,49	0,63	0,64	2,15	17,76	6,45	38,12	60,00
2002	0,43	1,14	0,68	3,32	17,59	22,37	44,49	57,68
2003	0,42	0,87	0,85	2,81	15,72	17,09	14,17	36,06
2004	0,45	0,82	0,55	2,31	16,72	19,56	8,92	27,67
2005	0,42	0,53	0,29	2,38	3,92	1,8	1,71	40,01

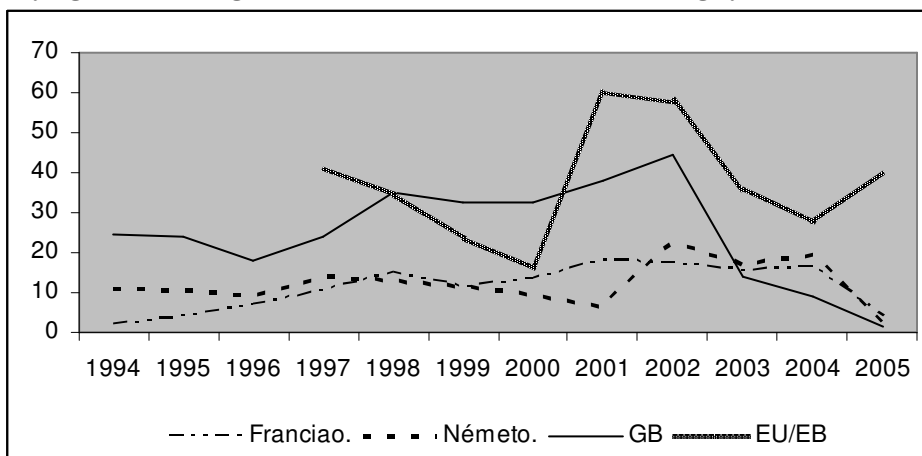
A francia kül- és annak szigorúan alárendelt fejlesztéspolitika számára a Földközi-tenger térsége (azon belül elsősorban persze Észak-Afrika) a frankofón Fekete-Afrika után második a fontossági sorrendben. A Közel-Keletre jutatott francia ODA az 1990-es években fokozatosan csökkent 135 millió dollárról (1995) 71 millióra (2001), majd öt év alatt megtízszereződött (780 millió, 2005). Miközben a Közel-Kelet 2004-ig az összes francia fejlesztési segély kb. 2-3 százalékát fogadta be, addig (Iraknak köszönhetően) már annak 10,7 százalékát. Ezen utolsó év kivételével (1995-2004 között) az palesztín területek

²⁸⁰ A táblázat adatai szerint a PH összes olasz bilaterális ODA-n (442,2 millió USD) belüli aránya 2001-ben 3,57% (15,8 millió) volt (OECD). Más forrás szerint ugyanebben az értékben (15,84 millió USD) 6,3% (Rhi-Sansi és Zupi 2005: 353).

közel-keleti segélyeken belüli aránya 4,22% (1995) és 17,76 % (2001), vagyis 5,7 millió (1995) és 25,5 millió dollár (2004) között változott. És bár 2005-ben a PH csak 3,92 százalékát kapta az összes térségbeli francia fejlesztési támogatásnak, annak nagyságrendje (30,1 millió dollár) minden korábbi évet meghaladott – köszönhetően annak, hogy a francia bilaterális ODA négy év alatt megduplázódott (2002: 3,6 milliárd, 2005-ben 7,2 milliárd dollár).

A német fejlesztéspolitika – külpolitikai céljaira hivatkozva – a Palesztín Hatóság segélyezése révén kíván a közel-keleti konfliktus megoldásához hozzájárulni (Ashoff 2005: 269). Ennek szellemében az 1990-es években térségbeli segélyeik 10-13 százalékát, majd 2000-2005 között ingadozó módon annak 6,45 százalékát (17,9 millió dollár, 2001), 22,37 százalékát (37,9 millió dollár, 2004) vagy csupán 1,8 százalékát (39,8 millió dollár, 2005) fordították az oslói folyamat megmentésére, a PH életben tartására. A retorika ellenére a palesztín kérdés fejlesztéspolitikán (összes bilaterális ODA-n) belüli részesedése 1995-2005 között többnyire 0,5-1 százalék között változott. E hányad alacsonyabb a jellemző amerikai gyakorlatánál (1-1,5 százalék), és kb. megfelel a brit és francia érdeklődésnek.

2. Ábra - A palesztín segélyek részesedése a legbefolyásosabb EU-tagok (Franciaország, Egyesült Királyság, Németország), illetve az EU/EK összes közel-keleti segélyén belül (1994-2005)



A fenti grafikon jól mutatja, hogy a palesztín kérdés milyen – hasonló – súlyt foglal el a három politikailag legmeghatározóbb – illetve nemzetközi szintén is önállóan fellépni kész – EU tagállam, illetve a Bizottság fejlesztéspolitikájában. Két olyan időpont (1996, illetve 2000-2001) van, amely emelkedő tendenciának a kezdete; mindkettő az oslói folyamat (1993-2000-2005) megtorpanására (2. fejezet) adott „ellentámadásnak”

(kárenyhítésnek, jóvátételnek) tekinthető. Mindkét felfelé induló szakaszt – éppúgy, mint a 2006. januári választásokat – csökkenő „odafigyelés” előzte meg. Szükséges hangsúlyozni, hogy a felsorolt három állam egyike sem tartozik a palesztín kérdés (oslóí folyamat) legkitartóbb, segélyek abszolút nagyságrendjével mért leglelkesebb donorai közé. Politikai értelemben azonban jelzésértékű lehet segélyezést illető magatartásuk. Németországnak erős gazdasági érdekei vannak a Közel-Keleten. Franciaország arab világbeli kötődése, Nagy-Britannia pedig az Egyesült Államokhoz fűződő különleges kapcsolata révén képes nagyobb érdeklődést, normakövető magatartást – és gazdasági indikátorokkal (segélyekkel) mért részvételt meghaladó – figyelmet kiváltani.

A nagyobb donorok Palesztín Hatóság számára való jelentősége (1994-2002/2003; 2002-2006)

*A segélyek alakulása donorok, donorcsoportok szerint.*²⁸¹ Donorcsoportokként és időszakonként vizsgálva a segélyek alakulását, látható, hogy a nyugati donorok kezdeti (1994-1997) lelkesedése a PH (látszólagos) megerősödése idején (1998-2000) csökkent, majd a Camp David-i kudarc, illetve a második intifáda kitörését követően nőtt meg ismét. A teljes időszakot vizsgálva az európai államok, illetve az EB a segélyek a teljesített tételek, mintegy 50 százalékát biztosította (tehát kb. annyit mint a világ más térségiben), az arab államok annak 18 százalékát, illetve az Egyesült Államoktól érkezett 16 százalék. Tekintettel arra, hogy a formális koordináció ellenére az EU-tagállamok bilaterális segélyezése (a felajánlott, vállalt teljesített tételeket illetően) meglehetősen korlátozott, összehasonlítani csupán a politikai játékosként magának szerepet követelő EU/EK-t, illetve az Egyesült Államokat érdemes:

²⁸¹ Az előzőekkel ellentétben a továbbiakban a palesztín statisztikák alapján folytatódik az elemzés.

25. Táblázat - A segélyek donoronkénti megosztása, 1994. január -2003. június

Donor csoport		1994-1997			1998-2000			2001-2003			Összesen	
		K	T	T/K	K	T	K/T	K	T	K/T	kötelezett-ségvállalás	teljesítés
arab államok	m USD	312,3	193,8	62%	101,5	105,9	104%	5,2	903,4	17373%	419	1203,1
	%	11%	10%		4%	7%		0%	30%		6%	18%
EU/EK	m USD	520,2	219,1	42%	507,2	235,2	46%	187,3	787,3	420%	1214,7	1241,6
	%	18%	11%		22%	16%		12%	26%		18%	19%
Egyesült Államok	m USD	292,9	285,3	97%	396,8	260,4	66%	759,5	482,3	64%	1449,2	1028
	%	10%	14%		17%	18%		48%	16%		22%	16%
Japán	m USD	298,9	308,3	103%	167,5	132,4	79%	37,5	41,3	110%	503,9	482
	%	10%	15%		7%	9%		2%	1%		8%	7%
nemzetközi intézmények	m USD	225,5	139,5	62%	180,5	140,7	78%	54,5	154,7	284%	460,5	434,9
	%	8%	7%		8%	10%		3%	5%		7%	7%
európai államok	m USD	1107,6	810,9	73%	858,6	533,4	62%	519,3	669,5	129%	2485,5	2013,8
	%	39%	40%		38%	36%		33%	22%		37%	31%
egyéb államok	m USD	101,5	72,6	72%	57,2	57,9	101%	16,7	18,9	113%	175,4	149,4
	%	4%	4%		3%	4%		1%	1%		3%	2%
összesen		2858,9	2029,5	71%	2269,3	1465,9	65%	1580	3057,4	194%	6708,2	6552,8

Forrás: MoF és MOPIC alapján BirZeit 2004: 118

Látható, hogy – összeadva az európai donorok, illetve az EU/EK hozzájárulását – Európa következetesen kb. felét biztosítja a PH által számon tartott (humanitárius és fejlesztési) segélyeknek. Ezzel szemben az Egyesült Államok részesedése kötelezettségvállalás (K) és teljesítés (T) szintjén is 15-20 százalék körül alakult átlagban. A nemzetközi intézmények 8-10 százalékát biztosították az összes segélynek. A képet árnyalja, hogy a PH MOP (MOPIC) által nyilvántartott adatok nem tartalmazzák a multilaterális intézmények (így az UNRWA) által elszámolt, közvetlenül a palesztín lakosság irányába realizált segélyeket.

A felajánlott (F.a.), szerződésben vállalt (K) és teljesített (T) tételek alakulása (1994-2003) donoronként eltér, illetve különböző okokkal magyarázható.²⁸² Miközben az EU/EK – 1994-2000 között – felajánlásainak kevesebb, mint felét teljesítette kifizetések formájában az európai államok annak kb. kétharmadát. Az Egyesült Államok az első évek (1994-97) kivételével szintén kötelezettségeik kb. 60-67 százalékát bocsátotta ténylegesen rendelkezésre. Nemzetközi összehasonlításban a PNH a szerencsésebb recipiensek között

²⁸² A felajánlott és vállalt kötelezettségek értékeit tekintve szükséges megjegyezni, hogy a különbségtétel meglehetősen nehézkes, amennyiben számos donornál előfordult, hogy többször, több helyen felajánlott tételekre végül csak egyszer vállaltak kötelezettséget (Hooper 1999; Brynen 2000).

van. A teljesített és vállalt kötelezettségek arányát tekintve a legfegyelmetettebb államok között volt Japán (97%), Norvégia, illetve Dánia (95-95%), valamint Kanada (96%). Látható, hogy az Európai Unió 68 százalékos értékével éppen az átlag felett teljesít; ha csak az 1990-es éveket vesszük alapul átlag 40-45 százalékos teljesítménye – különösen az Egyesült Államokkal összehasonlítva – látványosan alacsony.²⁸³ A többi európai állam – az 1990-es években – hasonlóan elmaradt vállalt kötelezettségei teljesítését illetően. Fegyelmetettséjük a második intifáda kitörését követően – de már eltérő segélyszerkezettel, prioritásokkal – sokat javult:

26. Táblázat - A felajánlott (F.a.) tételek, illetve a kötelezettségvállalások (K) és teljesítések (T) alakulása, 1994-2003

	F.a.	K	T	K/F.a.	T/K
Összesen (USD)	7 364 999	6 708 241	4 447 639	91%	66%
EU/EK	964 640	964 640	657 106	100%	68%
EIB	254 545	250 000	99 534	98%	40%
Japán	510 048	503 984	487 288	99%	97%
Norvégia	289 371	287 902	272 114	99%	95%
Egyesül Államok	1 449 243	1 449 243	841 793	100%	58%
Világbank	370 600	367 890	251 482	99%	68%
Szaúd-Arábia	300 000	218 450	162 656	73%	74%
Spanyolország	279 989	253 040	166 092	90%	66%
Svédország	215 629	215 629	161 807	100%	75%
Hollandia	195 119	208 060	162 373	107%	78%
Németország	566 811	566 811	195 966	100%	35%
Kanada	82 085	82 085	69 725	100%	85%
Dánia	86 664	86 664	82 453	100%	95%
Olaszország	258 550	251 569	135 437	97%	54%

forrás: MOFA-IACD 2003

A palesztín statisztikai nyilvántartások pontossága, megbízhatósága is jelzi, hogy 2000-2002 között milyen minőségű változásokra került sor a PH-n mint közigazgatási egységen belül. Az általános adminisztrációt érintő reformok, a pénzügyi, gazdasági folyamatok konszolidálása (Brown 2003, 2005) a statisztikai adatrögzítés, feldolgozás terén is változásokat követelt. Ennek ellenére az alábbi – online forrásból származó – adatokat óvatosan kell kezelni, mert pillanatnyi állapotot (2007. január) jeleznek, ráadásul a megelőző évekkel ellentétben (az összehasonlítást nehezítve) tartalmazzák az UNRWA rendes és rendkívüli költségvetéséhez való hozzájárulást is:

²⁸³ A pontos számokat lásd a mellékletek között.

27. Táblázat - A segélyek alakulása, 2002-2006

Donor ország-csoport	Egyes donorok	Összes kötelezettség-vállalás	Összes teljesítés	Részesedés az összes teljesített tételből (%)	Teljesítés/kötelezettség-vállalás (%)
Arab államok	[16 ország + 5 szervezet]	1 064 321 367,00	983 593 422,00	16,41 %	92,42 %
Távol-keleti országok	[8 ország]	392 206 007,00	266 945 446,00	4,45 %	68,06 %
Észak-Amerika	[USA és Kanada]	1 257 645 153,00	1 041 605 131,00	17,38 %	82,82 %
Egyéb, vegyes	[19 ország + 10 szervezet, ebből:...	822 465 710,00	663 233 185,00	11,06 %	80,64 %
	Világbank csoport	172 327 000,00	129 247 506,00	2,16%	75,00%
	ENSZ ügynökségek	7 434 352,00	4 684 077,00	0,08%	63,01%
	UNDP TRAC	36 880 265,00	21 072 546,00	0,35%	57,14%
	ENSZ ügynökségek	50 268 688,00	49 957 927,00	0,83%	99,38%
	Norvégia	280 315 312,00	248 768 710,00	4,15%	88,75%
	Svájc]	96 991 290,00	82 749 415,00	1,38%	85,32%
Európai Unió	EU és tagállamai (összesen), ebből:	4 039 981 271,00	3 039 419 851,00	50,70 %	75,23 %
	Európai Bizottság (1)	1 828 498 542,00	1 436 810 184,00	23,96 %	78,58%
	Franciaország (7)	218 702 821,00	132 793 190,00	2,21%	60,72%
	Németország (4)	477 562 032,00	196 204 642,00	3,27%	41,08%
	Olaszország (5)	176 028 380,00	152 545 940,00	2,54%	86,66%
	Hollandia (6)	170 479 842,00	146 168 858,00	2,43%	85,74%
	Spanyolország (8)	95 535 328,00	86 018 667,00	1,43%	90,04%
	Svédország (2)	417 544 391,00	332 793 276,00	5,55%	79,70%
	Egyesült Királyság (3)	338 988 140,00	315 033 005,00	5,25%	92,93%
Európa összes	Európai államok	4 417 287 873,00	3 370 937 976,00	56,23 %	76,31 %
Összesen		7 576 619 508,00	5 994 797 035,00	100,00 %	79,12 %

A táblázat tartalmazza a 2002 előtt megkezdett, folyamatban lévő projekteket is.

forrás: Tervezési Minisztérium, PAMS²⁸⁴ (2006. decemberi állapot)

A különböző donorok eltérő jogi háttér, érdekek, az ezredfordulóval változó fejlesztéspolitikai célok, motivációk szerint járultak (járulnak) hozzá a palesztín területek fejlesztéséhez. A palesztín ügy melletti európai politikai elkötelezettséget egyértelműen jelzi, hogy az összes résztvevő hatvannégy állam (illetve az EU/EK) és tizenhét hivatalos nemzetközi szervezet által teljesített segélyek 56 százalékát európai országok biztosították (2002-2006 között is). Második legnagyobb donorként az Egyesült Államok (és Kanada) következik (17,38%). Washington – az EU/EK-val, Nagy-Britanniával, illetve Hollandiával

²⁸⁴ Az adatok forrása:

<http://db.mop.gov.ps/amc/donorprofile.asp?prnt=yes&pdatefrom=01/01/1994&pdateto=31/12/2006&pdyear=1994&pdyear=2006&gl=0> (letöltés: 2006. december)

szemben – illetve a kormányzati entitásként értelmezett PNH-t megkerülve inkább (és hagyományosan) a civil szektor fejlesztésében való részvételt preferálja (a svéd és olasz gyakorlathoz hasonlóan). Az EU-hoz hasonlóan, de hozzá (illetve az összes felajánlott segélyhez képest) képest jóval nagyobb arányban nyújt (feltételhez nem kötött) költségvetési támogatást az arab világ. A távol-keleti országok – az európai államok kedvelt gyakorlatához hasonlóan – elsősorban projekteket finanszíroznak. Különösen alacsony a német teljesítési (kifizetési) arány (42%), amely részben magyarázható azzal, hogy Németország inkább olyan hálózatos infrastrukturális projekteken (víz, út, energia) érdekelt, amelyeket elsőként állítottak le a második intifáda következtében.

A felajánlott és teljesített tételek alakulása (2002-2006). Az utóbbi években a legfegyelmettebbek – legszolidárisabbak – az arab államok (92%), az Egyesült Államok és Kanada (82%) voltak. A politikai deklarációk és szlogenek ellenére átlag (79%) alatt teljesítettek mind az az EU/EK, mint az egyes tagállamok (átlagban 75%). A Japán szerepvállalás visszaesésével a távol-keleti régió (68%) is viszonylag gyengén teljesített. Vállalt, teljesített és hivatalos statisztikákban nyilvántartott segélyeiket illetően az arab államok is majdnem teljes mértékben teljesítették vállalásaikat.

5.5. A segélyek funkciói és hatásmechanizmusa

Az előző (5.1., 5.2.) alfejezetekből kiderült, hogy a nemzetközi közösségnek milyen bürokratikus, intézményi keretek között volt (van) lehetősége érvényre juttatni közel-keleti konfliktussal, oslói békefolyamattal kapcsolatos álláspontját (4. fejezet, 5.4. alfejezet). Az alábbiakban – az oslói folyamat (2. fejezet) és palesztín államalakulás dilemmái (3. fejezet) tükrében – annak értékelése következik, hogy a nemzetközi segélyezés sajátosságai (1.2.3. és 1.2.4. alfejezetek) hogyan érvényesültek a Palesztín Hatóság fejlődésében (5.5.1. és 5.5.2. alfejezet), illetve azok milyen szerepet töltenek be a felek közötti kapcsolatok alakulásában (Konklúzió).

Pusztán pragmatikus megközelítésben külső fejlesztési támogatás nélkül a Palesztín Hatóság 2000-ben és 2006-ban is rosszabb helyzetben lett volna, mint segélyekkel (Brynen 2000, Világbank 2000, Világbank 2006). Feltételezve, hogy az izraeli-palesztín kapcsolatok (a palesztín öngyilkos merényletek és biztonsági intézkedések okai, módjai, eszközei) az adott időszakban ugyanúgy alakultak volna, mint segélyezés, illetve segélyek nélkül, a külső hivatalos források valószínű pozitív módon járultak hozzá a palesztín gazdaság fejlődéséhez. Mivel az előző hipotézis nem tesztelhető, értelmesebb azt vizsgálni, hogy a segélyek milyen egyéb (indikátorokban nem feltétlenül kifejezhető) hatásokkal jártak a társadalmi, politikai rendszer, illetve izraeli-palesztín kapcsolatok vonatkozásában.

Mindenekelőtt fontos utalni a dolgozat elején meghatározott koncepcionális keretekre (1.2.3. alfejezet). A fejlesztési segély külpolitikai érdekérvényesítést szolgáló eszköz, amely a donor állam érdekeit, értékeit hivatott szolgálni. Ez abban az esetben is így van, ha a külpolitikai érdek a recipiens állam politikai, társadalmi vagy gazdasági folyamatainak 'pozitív' irányban történő befolyásolása (pl. az oslói békefolyamat támogatása, a palesztín gazdaság fejlesztése). A külső támogatás – recipiens szemszögből – egyértelműen külső beavatkozás, amely intenzitásától, dinamikájától függően belső folyamatok sokaságára van hatással. Donor oldalról a külső támogatás olyan forrástranszfer, amelynek nagyságrendjével, allokációjával, hatékonyságával, eredményeivel – a parlamenti demokráciák játékszabályainak megfelelően – a végrehajtó hatalom elszámolni köteles saját társadalma felé. A segély – különösen, ha meghatározó hányadban adomány, mint a palesztín esetben – donor részéről történő felajánlása, rendelkezésre bocsátása éppúgy nem

kényszer eredménye, mint annak recipiens oldalon való elfogadása. Az együttműködés – elvi kereteken túli – gyakorlata azonban az együttműködő felek közötti érdekek, erőviszonyok, szándékok mentén alakul. A segélyt a donor állam adja, ezért igényt tart arra, hogy beleszóljon, hogyan, milyen feltételekkel, milyen célok szolgálatában használják azt fel. A recipiens hasonlóan racionális magatartást követve elfogadja a felajánlott támogatást (miért ne tenné?), de igyekszik azt saját céljaihoz, érdekeihez, prioritásaihoz igazítani.

A palesztínok többsége számára az *elvi nyilatkozat*, illetve az oslói békefolyamat (1993-2000) az Izrael mellett létrehozható szuverén palesztín állam ígérését hordozta magában. Ez kifejezésre jutott az Izraellel való megbékélés közvélemény részéről történő következetesen magas támogatottságában (2. és 3. fejezet). Miután azonban a palesztín társadalom 1993-ban sem volt egységes az oslói kompromisszumot illetően, illetve mivel a politikai vezetés – akár saját hatalmának konszolidálása, akár az oslói folyamat végigvitele érdekében – az autoriter vezetési módot tartotta megfelelőnek (3. fejezet), az oslói folyamat donorközösség részéről történt kritikátlan támogatása (5.2. alfejezet) felerősítették a meglévő feszültségeket.

5.5.1. Következetesség elvben, következetlenség gyakorlatban (1994-2000)

A nemzetközi közösség – legalábbis az AHLC-ben képviselt nemzetközi szereplők – 1993 őszétől 2006 januárjáig lényeges kifogások vagy kritikák érvényre juttatása nélkül támogatták az oslói folyamatot, illetve az annak biztosítékának tekintett Palesztín Hatóságot. Ez nem jelenti, hogy ne születtek volna elítélő politikai nyilatkozatok a békefolyamatot aláásó megnyilvánulásokkal – az öngyilkos merényletekkel, izraeli biztonsági intézkedésekkel, illetve általában az izraeli megszállással – szemben. A felek közötti gyakorlati együttműködést szerződéses formában (AHLC/TAP 1995) is próbálták szabályozni (5.2. alfejezet). A Hamász választási győzelméig azonban sem a folyamat hivatalos körökben történő elvi-politikai megkérdőjelezésére, sem a segélyek felfüggesztésére, sem a donorpolitika, donormechanizmus érdemi megváltoztatására nem került sor. Azok a feltételek, amelyek a segélyek hatékonyságát kívánták javítani reformok formájában a PNH-t, mint kormányzati intézményrendszert szándékoztak megváltoztatni (5.5.2. alfejezet).

Az oslói folyamat háttérét biztosító, illetve az AHLC társelnökeként funkcionáló Norvégia kül-, fejlesztéspolitikája az 1960-as évek eleje (Engen Bizottság, 1961) explicite arra a meggyőződésre épül, hogy (i) minden ember egyformán értékes, vagyis az emberi jogok egyetemeseek, valamint (ii) a gazdasági fejlődés hozzájárul a demokratikus politikai rendszerek konszolidálódásához (Stokke 2005: 450-456). És bár fejlesztési együttműködés stratégiái idővel változtak, napjainkig az előbbi megfontolások igazolják a kedvezőtlenebb helyzetben lévő államokkal vállalt szolidaritást. A politikai liberalizmus, demokrácia, emberi jogok és jó kormányzás világszerte való ösztönzése csupán az 1990-es évektől – az ún. „New York-Washington konszenzus” szellemében – vált prioritássá. Ellentétben a tényleges gyakorlattal,²⁸⁵ de hasonlóan más donor államokhoz (és az EU/EK-hez) Norvégia is azzal az elvi feltétellel folytatja bilaterális és multilaterális segélyezését, hogy a recipiens állam (kormány) igyekszik mindent megtenni az emberi jogok biztosításának erősítése terén, azon az alapon, hogy a társadalmi igazságosság feltétele a gazdasági fejlődésnek. (Stokke 2005: 460-461).

Mindezen törekvések – nyugati meggyőzések vagy univerzális értékek (a különbségtétel nem tárgya a disszertációnak) – ellenére az oslói folyamat nem a demokratikus palesztín állam építéséről szólt (2. és 3. fejezet). Az izraeli kormány és aláíró partnerének (PFSZ/Fatah) közös célja az oslói folyamat sikere volt. Mivel azonban az oslói megállapodások mögött nem volt – palesztín oldalon sem – megfelelő minőségű, mértékű társadalmi konszenzus,²⁸⁶ a több évtizedes emigrációból hazaköltöző palesztín politikai (és gazdasági) elit hatalmi konszolidációja prioritást élvezett a demokratikus elvekkel, jó kormányzással szemben.

²⁸⁵ Köztudott, hogy különösen az 1980-as évek végéig a hidegháborús érdekek és stratégiák határozták meg a segélyezés alakulását, és nem számított különösebben, hogy a recipiens állam kormánya milyen viszonyban van társadalmával. Az 1990-es évektől a felsorolt „értékek” a politikai feltételesség részévé váltak, de számonkérésük – a kereskedelmi, gazdasági megállapodásokban található segélyek felfüggesztésére utaló rendelkezések ellenére – messze nem következetes. A donor államok – EU/EK – többnyire csak olyan esetben él vele (pl. Elefántcsontpart), ha komoly politikai, gazdasági érdekek nem forognak kockán.

²⁸⁶ Fontos, hogy közvélemény kutatási adatok szerint mind a palesztín, mind az izraeli társadalom döntő többsége támogatja a másik féllel való megbékélést (azon részük mindenképpen, amelyik a Jordán és a Földközi-tenger között él). Kifogás mindkét oldalon az oslói megállapodások sajátosságai, bizonyos rendelkezései – tehát a hogyan kérdésre adott válasz – ellen van (2. és 3. fejezet).

(1) A Palesztín Hatóság intézményrendszerének létrehozásában való közreműködés

Az oslói folyamat és a donorok tevékenysége azonos cél – megállapodás a végső státuszban – realizálása érdekében történt. Miközben azonban a donor államok elvi szinten úgy kezelték a palesztín felet, mintha az egy fejlesztésre szoruló állam lenne (Hooper 1999: 64), paradox módon törekvéseik célja nem volt más, mint ezen állam alapjainak megteremtése. A másik fő cél (a gazdaság fejlesztése) ezzel kompatibilis volt, amennyiben az 1990-es évek általános segélyezési filozófiája a kettőt – a politikai feltételeesség alkalmazása révén – fokozatosan egy rendszerbe terelte. A politikai intézményrendszer minőségének (vagyis a demokráciának) gazdasági fejlődésben játszott szerepe abban volt megragadható (már 1994-ben is), hogy az mérsékli a társadalmi konfliktusokat és ösztönzi a kompromisszumkészséget (Rodrik 2000). Mivel az oslói folyamat kellő mértékű társadalmi konszenzusnak nem örvendett – illetve a palesztín gazdaság fejlettsége optimista számítások szerint is három évtized alatt érte volna el az izraeli gazdaság szintjét (Fischer 1994b) – a donorok (legalábbis átmenetileg) lemondtak arról, hogy túl szigorúan vegyék saját elveiket (lásd 5.2. és 5.5.2. alfejezet). Az első években a donorközösség nem ragaszkodott következetesen ahhoz, hogy általános kül-, fejlesztéspolitikai normáinak megfelelően a palesztín vezetésen is számon kérje (i) az együttműködést szabályozó háromoldalú megállapodás (AHLC/TAP 1995), illetve felülvizsgált verzióinak betartását; (ii) a pénzügyi-gazdasági folyamatok átláthatóságát (Brynen 2000); (iii) illetve a PH/PFSZ saját ellenzékével szemben alkalmazott, emberi jogokat sértő gyakorlatát (Ghanem 2001; Roberts 2005: 20; Parsons 2005).

A politikai, gazdasági elittel való együttműködés. A donorok fő szerződéses partnere – a palesztín nép és a PH képviseletében – a PFSZ volt.²⁸⁷ Miután a PFSZ palesztín nép legitim képviselőjeként volt elismerve (1974, 1993), illetve mert a PH legitimitása PFSZ/PNT jóváhagyásra (Gáza, 1994) épült, ez volt az egyetlen követhető megoldás. A donorok által támogatott PH/PNH ugyanakkor Arafat egyszemélyes uralmát, illetve a neopatrimonális kapcsolati háló, mint hatalmi bázis fenntartását szolgálta (Brynen 1995; Robinson 1997; Ghanem 2001; Parsons 2005: 127-131). Miközben a donorközösség számára az oslói

²⁸⁷ „A jövőben is a PFSZ külkapcsolatokért felelős Politikai Osztálya fog nemzetközi gazdasági vonatkozású tárgyalásokat folytatni, illetve megállapodásokat kötni a *Palesztín Hatóság javára*” (AHLC/Kaddoumi 1994: 2).

folyamattal létrejött PH (mint autonómia-terület és mint kormányzati intézményrendszer) a leendő állam „fejlesztendő” alapja volt, addig a megállapodásokat aláíró PFSZ/Fatah vezető körei hatalmi konszolidációs eszközként kezelték azt (3. fejezet). Arafat számára a PH intézményrendszere lehetővé tette, hogy a PFSZ-en belüli ellenzékét éppúgy ignorálja, mint a PFSZ-en kívüli, többnyire iszlamista mozgalmakat (Ghanem 2001; Parsons 2005). Ennek megfelelően a PH alkalmazottainak jelentős része az oslói megállapodásokat támogató PFSZ/Fatah hazaköltöző és helyi aktivistáinak, támogatóinak, illetve egyéb szövetségeseknek és családtagjainak köréből került ki. Az egyéb „szövetségesek” az 1993 előtt is palesztín területeken élők – helyi elit – bizonyos tagjait jelentették, akikre a PH (PFSZ-ből levezethető) legitimációjának biztosítása érdekében volt szükség. A Palesztín Hatóság működési kiadásainak részleges finanszírozásával a donorok ezt a réteget támogatták, annak ellenére, hogy deklarált céljuk intézményépítés és nem valamely politikai frakció ellenzékkel szembeni erősítése volt.

Folyó költségvetési kiadások finanszírozása. A Palesztín Hatóság az izraeli civil adminisztrációtól átvett alapokon jött létre. A hatáskörök átvételét követően ez a relatíve egyszerű struktúra (AHLC dokumentumok 1994; Abed 1994) lényegében kormányzati intézményrendszerré nőtte ki magát. Ami a költségvetési kiadások fedezetét – a bevételi oldalt illeti – az három fő forrásból történt (2.3. alfejezet). Ezen belül a külső források nagyságrendje az alábbiak szerint alakult:

28. Táblázat - A PH külső bevételi forrásai, 1994-1999

m USD és GNI-arány (%)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	összesen
Izrael területén beszedett adók, vámok (ún. clearance revenue)	25 (0,06%)	266 (6,4%)	420 (10,3%)	496 (11,1%)	542 (11,4%)	626 (12,2%)	2375 (9%)
Összes külföldi segély*	612 (15,4%)	547 (13,2%)	647 (15,8%)	654 (14,7%)	553 (11,6%)	609 (11,9%)	3622 (13,8%)

* A külföldi segélyek nem 100 százalékban közvetlen (vagy a Holst Fund-on keresztül közvetett) költségvetési bevételek voltak. Meghatározó részüik projektberuházás, technikai segítségnyújtás formájában került megvalósításra, vagy természetben/áru formájában folyósításra.

Forrás: Fischer 2001; Fjeldstad - Zagha 2004: 207

Miután a PH-nak önálló, illetve teljes költségvetése csak 1995-től volt, a donorok az első években Holst Fundon keresztül járultak hozzá békefolyamat támogatásához. A

transzparenciával és elszámoltathatósággal kapcsolatos kezdeti aggályok magyarázták, hogy az intézményrendszer felsorolt kiadásait közvetetten bocsátották rendelkezésre. A gyakorlatilag hónapról-hónapra „utántöltött” alap a Világbank kezelésében állt, működése – köszönhetően a PH költségvetési önállóságának – 1996-1998-ra vált szükségtelemmé. A Holst Fund révén finanszírozott intézményrendszer fejlesztése két fő komponensből állt. Egyrészt a kormányzati (jellegű) teendők kormányzati intézményekbe, minisztériumokba történő szervezéséből (ingatlanvásárlás, irodai berendezések biztosítása), másrészt a közalkalmazottak fizetésének fedezéséből (Abdel Karim 2004). A folyó kiadási tételek lényegében közalkalmazotti bérek, minisztériumok operatív költségei, illetve az oktatás és egészségügy személyi és anyagi költségei formájában merültek fel.²⁸⁸ 1994 májusa és 1997 áprilisa között az alapba csatornázott források (236 millió USD) kb. 65 százalékát fordították a központi adminisztráció fizetéseinek folyósítására. További 12 százalék az önkormányzatok, egyetemek, iskolák és kórházak felszerelésére, illetve bérköltségére ment el (AHLC/Holst 1997). A biztonsági és polgári közalkalmazottak száma (beleértve a tanárokat, illetve egészségügyi dolgozókat) a kezdeti 20 ezerről (1993) ötszörösére (110 ezerre) nőtt (2000).

A PFSZ/PH vezetésének megfontolásai. A PH/PFSZ (i) „humán erőforrás politikája” nem egyszerűen a közigazgatás működésének hatékonyságjavulását célozta, hanem a társadalmi feszültségeket enyhítendő politikai célokat szolgált (Hilal és Khan 2004: 95). Az évtizedekig szomszédos államokban működő palesztín „hadsereg” (PNLA) tagjainak jövőjét (Shikaki 1998; Lia 2007) vagy az izraeli börtönökből szabadon engedett (családfenntartók) munkanélküliségi gondjait (Parsons 2005), az Öböl térségéből kiutasított és visszatelepülő palesztínok (Világbank 2006: 10) megélhetési problémáit éppúgy a közszférán keresztül kívánták megelőzni vagy megoldani, mint a PFSZ/Fatah hazatérő

²⁸⁸ A Világbank (1994. januári véleménye) szerint „a bevételekre, illetve a (meglévő és újonnan felmerülő) folyó kiadásokra vonatkozó feltételezések alapján a központi adminisztráció folyó költségvetési mérlegét tekintve többlettel fog rendelkezni. Ebből következően [tartósan] nincs szükség folyó költségvetési támogatásra. A meglévő költségvetési támogatási igény abból adódik, hogy az új adminisztrációnak létrehozási és átmenti (*start-up és transitory*) kiadásai vannak. E költségek csak 1994-1995 folyamán fognak felmerülni és ezt követően a költségvetési támogatás meg fog szűnni (...) az izraeli civil adminisztráció 1583 izraeli és 20670 palesztín alkalmazottat foglalkoztatott 1993-ban (...) a várakozások szerint az új palesztín adminisztráció 1994-ben megőrzi a civil adminisztrációtól örökölt struktúrát, illetve az izraeli állományt palesztínokkal helyettesíti. A felmerülő új funkciókkal és költségekkel kalkulálni kell” (CG/WB 1994a: 4, 8). 1995 elején „a [Palesztín] civil adminisztráció teljes bérköltségét hónapról hónapra a [Holst] Fundon keresztül finanszírozták” (AHLC/WB 1995: 4).

elitjének helyzetét (Parsons 2005: 130). Az 1996-ig hazatért 38 ezer PFSZ-tag (politikai aktivista), illetve családtagjaik kb. 80 százaléka kapott munkát valamely – folyó kiadásait tekintve ebben az időben Holst Fundon keresztül támogatott – költségvetési szervnél (idézi Parsons 2005: 130). A UNDP PAPP a PH esetében is külön programot hozott létre az államigazgatási szaktudással rendelkező, képzett palesztínok hazacsábítására (TOKTEN). E létszámában fokozatosan gyarapodó réteg gazdaságilag, szellemileg, politikailag egyaránt nehezen integrálódott a helyi lakosság körébe, ha egyáltalán. Különösen nehéz volt azok helyzete, akik aktív családi, közösségi kötelékekkel az évtizedes emigráció miatt már nem rendelkeztek. Ugyanakkor – csupán a gazdasági érdekkülönbségeket vizsgálva – szembeötlő, hogy miközben a „helyi lakosság” körében az 1990-es évek közepén 30-35 százalékot is elért a munkanélküliség, addig a hazatérők körében annak mértéke 2 százalék alatt volt (idézi Parsons 2005: 130). A helyzet – a civil és biztonsági közalkalmazottak számát illetően – 2000 ősze után sem változott. Miközben a PNH havi átlagos költségvetése (kiadási oldalról nézve) néhány hónap alatt több mint 20 százalékkal csökkent, a fizetések, éppen ellenkezőleg, nőttek. Amíg 2000 utolsó negyedévében a havi mintegy 107 millió USD kiadás fele (53 millió) volt bérköltség, addig 2001 első negyedévében a 90 millió dollárból 58 millió, amely kb. plusz tízezer közalkalmazott (el)tartását jelentette (Világbank 2002: 19-20). E gyakorlat ugyanakkor azt is jelentette, hogy az üzleti szféra működését szabályozó világos jogi alapok hiányában (Einhorn 1997; Watson 2000) annak növekedési lehetőségeit nem csupán az izraeli biztonsági intézkedések korlátozták. A végrehajtó hatalom számára a munkanélküliségi problémákat is egyszerűbb volt a közszféra felduzzasztásával megoldani, mint a kontrollként funkcionáló törvényhozás hatáskörét (Ghanem 2001) akár a gazdasági vagy munkajog területén tágítani.

(ii) A PFSZ/Fatah vezetésének, illetve az összes lényeges fontos funkciót betöltő Arafatnak a (sokszor átláthatatlan) politikai megfontolásai, illetve a neopatrimonális kapcsolati háló nem szolgálnak kizárólagos magyarázatul a költségvetés alakulására. A PFSZ vezetése számára lényegi problémát a költségvetésben rejlő kiszolgáltatottság (vagy lehetőség) jelentett. A gazdaságtörténeti előzmények, illetve a párizsi jegyzőkönyv rendelkezései (2.2. alfejezet) önmagában is kellően kiszolgáltatottá tették a palesztínokat. Egyrészt bevételeinek – az IMF utólag korrigált adatai szerint – kb. 50-60 százalékat Izrael szedte be (IMF 2003: 68). A nagyságrend világosan érzékeltette a PH kliens állam jellegét, amelytől

az – miután a helyi adók abszolút értelemben nem képviseltek nagy értéket, illetve mert a segélyek közvetlen manőverezési lehetőséget nem hagytak számára – különféle módszerekkel igyekezett szabadulni (2.3. alfejezet). Részben ez a magyarázata annak, hogy a PNH a később politikailag is problematikusává váló gazdasági társaságokból, köztük az importmonopóliumokból származó bevételekkel igyekezett mozgásterét növelni. Bár a gazdasági kapcsolatokat szabályozó protokoll inkább versenyt teremtett a felek között, mint együttműködést (Einhorn 1997), az importmonopóliumok (politikai értelemben) mindkét fél érdekeit szolgálták. Ami a palesztín felet illetni, a PH költségvetésében (1995-től) „meghatározó hányadot képviseltek bizonyos díjak és nem adójellegű bevételek,” amelyek (1999-2000 folyamán) a teljes bevétel kb. 12 százalékát, a PH által helyben beszedett bevételek kb. harmadát jelentették²⁸⁹ (IMF 2003: 64).

További (iii) problémát jelentett a külső támogatásokban rejlő a költségvetés kiadási oldalát alakító, bár nyilván nem szándékolt torzító hatás. A segélyek (amelyeknek kb. 80 százaléka adomány volt) „könnyen szerzett pénzként” bizonyos – bár nehezen mérhető – mértékig fiskális és morális-politikai értelemben egyaránt tehermentesítették a PFSZ/PH-t (Fjeldstad és Zaghera 2002: 206-207). Bár a segélyek jellemzően nem tartoznak a költségvetési hiány hivatalosan tervezett fedezeti forrásai közé, amennyiben folyósításukra számítani lehet, természetesen gondolkodnak vele. A pénz helyettesíthető mivoltából adódik, hogy ha valamely központi adminisztráció hatáskörébe tartozó tevékenységet külső források (várhatóan) finanszíroznak, akkor arra a kormánynak nem kell belső forrásokat elkülönítenie. Miután a palesztín vezetés tisztában volt az izraeli civil adminisztráció által

²⁸⁹ Az 1990-es évek folyamán a PH teljes bevételeinek kb. kétharmadát olyan helyben vagy Izrael által beszedett és továbbutalt források alkották, mint a közvetett adók (vámok, 13-30%; jövedéki adók, 25-15% éves átlagban és változó mértékben), illetve a nem adó jellegű bevételek (14-13%) (IMF 2003: 62). A palesztín gazdasági és kereskedelmi minisztériumok rendeletei értelmében (a párizsi jegyzőkönyvvel nem teljesen összhangban, Einhorn 1997) bizonyos számú vállalat, illetve magánszemély stratégiai fontosságú termékek (üzemanyag, cigaretta, liszt, hús, stb.) importja vonatkozásában monopoljogokkal és –járadékkal rendelkezett. Ezzel összefüggésben a teljes mértékben PH tulajdonában, de nem a pénzügyminisztérium felügyelete alatt álló Palesztín Kereskedelmi Szolgáltató Vállalat (PCSC) kb. 30-40 nagyobb palesztín üzleti vállalkozásban rendelkezett többségi tulajdonnal. Korabeli becslések szerint a PCSC összes eszközállománya 345 millió USD volt, vagyis kb. az 1999-es GDP 8 százaléka (AHLC 2000). Az IMF becslései szerint a közvetett importból és helyi termékekre kivetett beszerzési adókból (*purchase tax*) származó bevétel „elszivárgás” az 1990-es években kb. a GDP 3-5 százalékának felelt meg (IMF 2003: 86-87). 2000-2002 folyamán a vállalatokat a Palesztín Befektetési Alapban (PIF) konszolidálták (Roy 1998: 40-41; Nasr 2004: 168-192; IMF 2003: 88-89), amelyben a Világbank és az IMF azóta gazdaságélénkítő privatizációs lehetőséget lát (Hilal és Khan 2004: 90).

gondozott költségvetés kiadási oldalával²⁹⁰ (AHLC/WB 1994: 12), saját költségvetési bevételeinek 1994-re becsült alakulásával (317 millió USD; CG/WB 1994a: 3), illetve a donorok által 1994-re felajánlott összegek nagyságrendjével (720 millió USD; AHLC/WB 1994: 2), különösebben nem meglepő, ha túl sok figyelmet a jogi vagy költségvetési korlátoknak nem szentelt. A donorok kezdeti felajánlásai öt évre vonatkoztak, a Világbank által kidolgozott fejlesztési program (EAP) három évre szólt. Tudatosan vagy sem, mindenesetre a segélyek olyan járadékot kínáltak a PH (PFSZ) vezetése számára, amelyhez hasonlóan a gazdasági-üzleti érdekeltségek is jelentettek – illetve amilyeneket az olajbevételek jelentenek más államokban.

A kormányzati intézményrendszer „építésének” egyéb anomáliái. A pénz természetéből (helyettesíthetőségéből) adódóan a PNH Arafat számára részben saját, részben a Fatah hatalmi konszolidációjául szolgálhatott az átadott területeken. A PA/PNH nem kifejezetten demokratikus normák szerint működött, a PTT (Palesztín Törvényhozó Tanács, a „tanács”) által megszavazott törvényeket, határozatokat a végrehajtó hatalom rendszeresen figyelmen kívül hagyta, szükséges megerősítését halasztotta (Ghanem 2001: 51-87). És ha a donorok csak részben finanszírozták is az ennek háttéréül szolgáló intézményrendszert, az első időszakban majdnem minden fizetést a Holst Fund (1994-1996) hónapról hónapra feltöltött költségvetéséből folyósítottak.

Az intézményfejlesztés – a rendőrség felszerelése, kiképzése; a jogszabályi környezet fejlesztése, demokrácia-fejlesztés, illetve Holst Fund – összes segélyen belüli aránya a kezdeti (1994-1997) 30 százalékról az 1998-2000 közötti időszakra kb. felére csökkent (16%) (Bir Zeit 2004). Az 1990-es évek közepétől a palesztín fejlesztési „tervek” arra a feltételezésre építettek, hogy az összes többnyire infrastrukturális beruházásokban megtestesülő közbefektetést (tőke jellegű költségvetési kiadást) a donor közösség finanszírozza (AHLC/PA 1996b: 4), és nem a PH által realizált saját bevételekből fedezik azokat.

²⁹⁰ Az izraeli civil adminisztráció izraeli (kb. 1500 fő) és palesztín alkalmazottak (kb. 21 ezer fő) számára folyósított fizetéseinek költsége 1993-ban valamivel kevesebb, mint 150 millió USD volt (CG/WB 1994a: 12).

(2) Közcélú tőkebefektetések PH helyett történő finanszírozása (1993-2000).

Hasonlóan a folyó kiadások bizonyos időszakokban (1994-1997, 2000-2002-2005) történő finanszírozásához, a donorközösség palesztín költségvetés tőkekiadásait is támogatta közberuházások formájában. E közcélú befektetések (közintézmények építése, infrastrukturális fejlesztések) szinte kizárólag donor segítségből – és nem a palesztín adófizetők pénzéből – valósultak meg. A látványos eredményeket hozó *infrastrukturális beruházások* (energia, környezet, csatornázás, hulladékkezelés, telekommunikáció, közlekedés, vízzel, vízhálózattal kapcsolatos projektek, útépités, stb) az első időszakokban 30 (1994-1997), illetve 38 százalékát (1998-2000) jelentették az összes teljesített tételnek, majd a második intifáda következtében arányuk – más fontossági sorrend miatt – 2003 közepére harmadára csökkent (MOPIC-IACD 2003; Bir Zeit 2004).

A gazdaság fejlődését szolgáló legbiztonságosabb, legátláthatóbb támogatás a projekt formáját öntő infrastrukturális beruházás. A palesztín esetben népszerűek volt a hálózatos rendszerek (út, energia, víz) fejlesztése, illetve oktatási és egészségügyi létesítmények építése, felszerelések biztosítása²⁹¹ (Brynen 2000; Világbank 2000). Területi összehasonlításban a donorok a Gázai-övezetet és a Nyugati Parton teljes palesztín fennhatóság alatt lévő „A” minősítésű területeket preferálták. Még ha nem is szándékosan, de e fejlesztések a területek és lakosság egyébként is létező megosztottságának további erősödéséhez vezetett. Ez összhangban volt a segélyezés technikai szintre redukálásának követelményével, amennyiben a donorok, Izrael és a PFSZ közötti együttműködést a politikailag érzékeny gazdaságfejlesztési lehetőségek megkerülése biztosította (5.2. alfejezet). A donorok számára egyszerűen ésszerűbb volt nem alkalmazni olyan „integrált fejlesztési megközelítést”, amelyek a palesztín területeket oszthatatlan területi egységként – fejlesztési alapként – kezelték (volna). Az izraeli hadsereg B és C területekről való visszavonulása 1996-1999 között lassabban haladt a várakozásoknál. Még ha a PH fejlesztési elképzelései szerint mezőgazdaságnak relatíve nagy szerepet szántak is a gazdasági problémák megoldásában, a tény, hogy a művelhető mezőgazdasági területek

²⁹¹ Említhetők például a közlekedéshez és a szállításhoz kapcsolódó infrastrukturális fejlesztések (pl. gázai repülőtér, kikötő újjáépítése, útépitések, stb), továbbá a környezetvédelem témakörében a víztisztítás, valamint a szemét és hulladék kezelése kapcsán realizált (vagy realizálni kívánt) projektek, a *Palestinian Broadcasting Corporation* felállítása, a biztonsági és civil tisztviselők fizetésének folyósítása (Holland 1997: 130; Brynen 2000; Világbank 2000).

nagy része „B” minősítésű területeken található, túl sok befektetést nem vonzott (Brynen 2000: 55; Le More 200Y). A PH oslói megállapodások területi vonatkozásaival összhangban történő fejlesztése az évek folyamán lényegében konzerválta azt az izraeli politikát, amely saját állampolgárainak (a telepéseknek) a védelme, illetve az öngyilkos merényletek kivédése érdekében „szétszabdalta” a Nyugati Part területét.

A normális körülmények között a gazdaság hajtóerejének számító *mezőgazdaság*,²⁹² *iparfejlesztés, turizmus és kultúra* (vagyis magán- vagy közérdekeltségű produktív szektor) terén a teljesített támogatások 13 százalékkal (1998-2000-ban) érték el az összes kifizetésen belüli legmagasabb hányadot (az 1994-2000 közötti időszakban). Miután a felajánlások sem voltak sokkal magasabbak, a teljesített tételek is viszonylag jól jelzik az adott szektor donorok körében való népszerűségét. A magánszektor fejlesztésének útjában a jogszabályi háttér zavaros volta állt (Einhorn 1997, UNCTAD 2006), amennyiben a befektetés-ösztönzési törvényen (1998) kívül lényegében csak a bankszektor szabályozására terjedt ki. Az oslói folyamat politikai sikerének kulcsát a gazdasági fejlődésben látó donor közösség figyelme a legutóbbi évekig nem terjedt ki a jogszabályi háttér rendbetételére. A párizsi protokoll számos területet nem szabályozott, amelyek vonatkozásában a PH-nak lehetett, kellett volna – a donorok technikai támogatásával vagy anélkül – jogszabályokat alkotni. A magánszektornál kedveltebb segélyezési célpont volt a szociális szektor (olyan területeken, mint pl. gyerekek és ifjúság; bebörtönzöttek, hazatérők támogatása; oktatás, egészségügy, női egyenjogúság, társadalmi fejlődés, humanitárius segély), amely az összes segély több, mint kétharmadát jelentette az *intifáda* kitörését követően (Abdel Karim 2004).

Összegzés. A fentiek ellenére az első időszakot illetően a segélyek gazdaság alakulására gyakorolt hatását a szakirodalom nagy része pozitívnak tekinti, legalábbis amennyiben az hozzájárult a stabilitáshoz (Brynen 2000; Világbank 2000; Fjeldstad és Zagha 2004; Roberts 2005; Brynen 2005a). Szükséges hangsúlyozni, hogy az oslói folyamat politikai értelemben vett kudarca nem magyarázható alapfilozófiájának – a gazdasági, társadalmi fejlesztés szükségességének – hibás mivoltával. Bármilyen szuverén palesztín államnak kell, hogy legyen olyan gazdasági alapja, amely politikai értelemben is biztosítja

²⁹² „A szektoriális stratégia vonatkozásában a mezőgazdaság és az arra épülő feldolgozóipar kulcsfontosságú a munkanélküliség problémájának felszámolása szempontjából” (AHLCPA 1996: 12).

működőképességét (Harris 2007). A probléma okai inkább abban keresendők, hogy (i) különböző okok miatt a hivatalos segélyeket nem követte a szükséges mértékű magántőke; (ii) a palesztín politikai vezetés látta szükségesnek vagy lehetségesnek, hogy – kiegészítendő a donorok tevékenységét – maga is eszközöljön közberuházásokat (Hanafi és Tabar 2004), (iii) a hivatalos segélyek nem az átfogó célhoz, hanem sokkal inkább az adott körülményekhez (folytatódó izraeli megszállás) igazodtak. Ezek tükrében a segélyezés a donorok rövidtávú – stabilitásra vonatkozó – politikai megfontolásait tükrözték. De amint az már az 1990-es évek közepén világosan látható volt, „a PH valószínű azért [lesz] képes túlélni a [ránehezedő] társadalmi nyomás [ellenére], mert hiányzik a társadalom rezsimre gyakorolt [bármiféle] hatása (Robinson 1997: 200). A „társadalmi nyomás” azokra a feszültségekre vonatkozik, amelyek a hagyományos és modern társadalmi értékek, szokások közötti folytonosság, koherencia hiányából fakadnak. A donorok érdeklődésének fókuszában kezdetektől a modern intézmények²⁹³ és mechanizmusok megteremtése állt, amelyhez természetesen sehol nem különösebben nehéz olyan helyi támogatókat találni, akik azt mondják, amelyet forrásoldalon hallani szeretnek (Nablusi 2005: 123). A zökkenőmentes átmenet feltételeinek hiánya ellenére a (nemzetállami) fejlődés, társadalmi modernizáció – következményeivel egyetemben – nem elkerülhető. A palesztín tapasztalat nem egyedülálló. Meglehetősen gyakran előfordult az utóbbi évtizedekben, hogy társadalmak meghatározó részei olyan statisztikailag nehezen mérhető-, előre jelezhető identitásválsággal küzdöttek, amely magától értetődően járt erősödő agresszióval (Afshar 1992: 30).

(3) Az erőszakmonopólium dilemmája (1994-2006)

A létrejövő Palesztín Hatóság kezdetektől egyik legneuralgikusabb kérdése volt a rendfenntartással, biztonsággal kapcsolatos kérdéskör. Ahhoz képest, hogy a donorközösség a kezdetektől úgy kezelte a palesztín fejlesztést, mint egy leendő állami struktúra létrehozását, illetve fejlődő gazdaság támogatását (Hooper 1999: 64), az állami szuverenitás egy lényegi elemét – az erőszak monopólium kérdését – igyekeztek figyelmen kívül hagyni (Brynen 2000: pp). Óvatosságuk oka a biztonsági kérdés politikai

²⁹³ Az olyan modern intézményeknek, mint a szakszervezetek, érdekképviselői szervezetek, (többnyire női egyenjogúságért, emberi jogokért, demokratikus normákért küzdő) civil szerveződések, illetve politikai pártok többnyire nélkülözik a mély társadalmi gyökereket (Afshar 1993). A jó kormányzás erőltetése – ha szükséges is – csak növeli a hasonló jellegű feszültségeket.

veszélyeiben rejlett, illetve abban, hogy a palesztín biztonsági erők státusza, létszáma, felszerelése az oslói megállapodások (az *átmeneti megállapodás* 12-14. cikkének) hatálya alá tartozik. A közrend fenntartása (biztonsági szolgálatok, rendőrség felszerelése révén) éppúgy erőszak alkalmazást igényel, mint a potenciálisan Izrael ellen forduló – akár saját területén önmagát megvédő – palesztín ellenállás. Úgy fegyvert adni a palesztín biztonsági erőknek, hogy közben az állami szuverenitás opciója, illetve garanciái az Izraellel való végső megállapodás tárgyai, elképzelhetetlen volt. Mindebből következően – és ellentétben a külső támogatással szemben támasztott klasszikus igényekkel (békefenntartás, a fegyveres milíciák, korábban szemben álló és egymással megállapodást kötő harcoló felek lefegyverzése, társadalomba való integrálása) – a palesztín esetben más volt a vonatkozó külső segélyek rendeltetése. Elsősorban ahhoz kellett hozzájárulniuk, hogy a békefolyamattal szembeni erőszakos eszközöket alkalmazni képes csoportokkal szemben egy megbízható központi biztonsági erőt hozzanak létre (Brynen 2000: 172; Lia 2007).

Kezdetekben nehézségekbe ütközött a rendőri erők felállításának finanszírozása. Bár minden donor elismerte fontosságát, gyakorlatilag nem szívesen járultak hozzá az egyébként is súlyos közel-keleti konfliktus (további potenciális) fegyverekkel való ellátásához. A külső szereplők megfontolásait és anyagi hozzájárulását a Norvégia vezette bizottság, a COPP (*Committee on the Palestinian Police*) igyekezett harmonizálni (1994 májusától). Miután több szempontból is problémás volt a PFSZ-nek közvetlenül utalni a forrásokat – a Palesztín Hatóság civil adminisztrációjának kialakításához hasonlóan – a rendőri erők felállításához szükséges forrásokat is egy közös kalapba kellett összegyűjteni, a feladatokat, prioritásokat azonosítani, majd az elérhető forrásokat megfelelően allokálni. A Holst Fund-on keresztül való finanszírozás a Világbank ellenkezésén megbukott, így kompromisszumos átmeneti megoldásként először a speciális ENSZ közgyűlési felhatalmazást megszerző UNDP, majd 1994 végétől az UNRWA kínálkozott.²⁹⁴ Miután a Holst Fund tevékenysége kezdett formát ölteni a Palesztín Hatóság „személyében”, illetve az a *párizsi jegyzőkönyv* értelmében 1995-től gazdasági-pénzügyi értelemben is önállóvá

²⁹⁴ 1995 közepéig mintegy 30 millió USD értékben járultak hozzá a donorok (Dánia, EU/EK, Japán, Hollandia, Norvégia, Szaúd-Arábia, Svédország) a UNDP-n, illetve UNSCO-n keresztül való finanszírozáshoz; szükséges járműveket Görögország, Spanyolország, az Egyesült Államok ajánlott fel, fegyverekkel ellátott gépjárműveket (*armored cars*) Oroszország, egyenruhákat különböző államok (Brynen 2000: 172-174).

vált, a rendőrséggel kapcsolatos feladatokat átszervezték a LACC keretein belül működő megfelelő (Norvégia által vezetett) szektorális munkacsoportba. Ennek köszönhetően 1995-1996-ban a Holst Fundon keresztül történt finanszírozása, majd először 1997-ben a rendőri állomány fizetését teljes egészében a PH saját bevételeiből finanszírozták (Brynen 2000: 174). Tekintetbe véve, hogy a PH-nak nem lehetett hadserege, sem nehéz katonai fegyverzete „védelmi kiadásai” szembeötlően magasak voltak.

További nehézséget jelentett a békefolyamat biztonsági aspektusaiból következő egyidejűen létező együttműködés és bizalmatlanság Izrael és megfelelő palesztín partnerei között. Egyrészt az izraeli félnek vitathatatlan érdeke fűződött a palesztín biztonsági erőkkel való együttműködéshez, vezetőik számára kivételes bánásmód biztosításhoz, továbbá az Egyesült Államokat és bizonyos európai donorokat is bevonva hírszerzési és biztonsági kérdésekben való kooperációhoz.²⁹⁵ Másrészt ugyanakkor a PH (politikai vagy szakmai) inkompetenciája – elsősorban az öngyilkos merényletek, egyéb terrorcselekmények megfékezése terén – oda vezetett, hogy az izraeli hadsereg nem várta meg, hogy boldogulnak-e egyedül az egymással versengő – versenyeztetett (Parsons 2005; Lia 2007 és 2007b) – palesztín biztonsági erők vagy sem. Beavatkozásaik eredményeképpen a palesztín rendőrség hitelessége pont azok szemében csökkent drasztikusan, akiket normakövető magatartásra kellett volna kényszerítenie.

A napjainkban létező kb. 60-70 ezer főnyi PH alkalmazásában álló állomány kiképzése elsősorban az Egyesült Államok, másodsorban az EU szakmai, technikai és anyagi részvételének eredménye. A donorok többsége – 2005 kivételével – többnyire felszerelések beszerzéséhez, illetve fizetések folyósításához járult hozzá (Lia 2007b). Az EU részvételének az 1990-es években találhatók a „gyökerei.” Elvi célkitűzéseinek – demokrácia-ösztönzés, a térségbeli államok közötti kapcsolatok javítása – hangsúlyozása mellett az Európai Tanács 1994 áprilisában fogadta el – a CFSP működési mechanizmusa

²⁹⁵ Az 1998-ban megkötött Wye River Memorandum kifejezetten intézményesített együttműködésre utal az USA [CIA], a PH biztonsági szolgálatai, illetve Izrael között a fennálló fenyegetések azonosítása, a hatékony biztonsági együttműködés útjában álló akadályok felszámolása és a terrorizmus elleni küzdelem terén (Wye River Memorandum, II. rész, A/1 bekezdés: „*In addition to the bilateral Israeli-Palestinian security cooperation, a U.S.-Palestinian committee will meet biweekly to review the steps being taken to eliminate terrorist cells and the support structure that plans, finances, supplies and abets terror. In these meetings, the Palestinian side will inform the U.S. fully of the actions it has taken to outlaw all organizations (or wings of organizations, as appropriate) of a military, terrorist or violent character and their support structure and to prevent them from operating in areas under its jurisdiction*”).

által biztosított keretek között – a palesztín rendőri erők felállításához, valamint az 1996 januárjában lebonyolítandó választások előkészítéséhez nyújtott megfigyelői segítség alapjául szolgáló döntést (94/267/CFSP döntés: Hill és Smith 2000: 299, 310-311). Az EU/EK mellett bizonyos tagállamok (Dánia, Franciaország, Spanyolország, Svédország, Hollandia) jellemzően biztonsági felszerelésekkel, illetve szakmai kiképzésekkel járultak hozzá a palesztín biztonsági szolgálatok fejlesztéséhez. Az EU közös, tartalmasabb (látványosabb) szerepvállalása sokáig váratott magára. Az EUCOPPS (*EU Coordination Office for Palestinian Police Support, EU Koordináló Iroda a Palesztín Rendőri Erők Támogatására*) palesztínai irodája 2005 januárjában kezdte meg működését, a rendőri erők képzésén kívül olyan tervekkel, mint például a jerikói kiképzési központ újjáépítése, járművek és egyéb a biztonság fenntartásához szükséges eszközök és berendezések beszerzése.²⁹⁶

A gázai kivonulást – az izraeli telepek felszámolását és a terület PH-nak történő teljes visszaadását – követően 2005 második felében először volt lehetősége a palesztínoknak „bizonyítani”, hogy képesek rendet tartani egy olyan területen, amely felett ugyan (a terület körbezártsága miatt) korlátozott szuverenitással rendelkeznek, de izraeli katonai vagy polgári jelenlét nem bonyolítja a helyzetüket.²⁹⁷ Nem kis kompromisszumok árán – és az amerikai külügyminiszter (Condoleeza Rice) személyes közvetítésével – született meg 2005 őszén az egyiptomi-palesztín határ megnyitásáról és ellenőrzéséről szóló egyezmény. Izrael korábbi nézeteivel ellentétben hajlandó volt elfogadni az EU-megfigyelők²⁹⁸ jelentette „garanciát.”²⁹⁹

²⁹⁶ A britek által 2002 óta biztosított (felügyelt) jerikói létesítményt (részben börtönt) az izraeli hadseregek 2006 márciusában – más összefüggésben, de a brit egységek távozása után – lerombolta. A 2006-ra tervezett CFSP költségvetés 3,6 millió eurót különített el az EUCOPPS számára a teljes (102,6 millió) „külügyi költségvetésből.” Forrás: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/06/st06/st06465.en06.pdf>

²⁹⁷ Az 1948-1967 közötti egyiptomi fennhatóságot, majd az 1967-2005 közötti izraeli megszállást követően szeptember 12-én véget ért egyoldalú izraeli kivonulás utáni gázai bezártság-érzésből, -tudatból a remények szerint kiutat jelentett volna a rafahi nyitás.

²⁹⁸ Az EU szerepvállalásának elveit és irányait az Európai Bizottság Európai Tanácshoz és Parlamenthez címzett kommunikációja tartalmazza.

http://europa.eu.int/comm/external_relations/gaza/intro/com05_458_en.pdf,
magyarul: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/hu/com/2005/com2005_0458hu01.doc

²⁹⁹ Bár ahhoz továbbra is ragaszkodik, hogy biztonsági kamerák révén szemmel tartsa az átkelő forgalmát.

A *Rafah Border Crossing Monitoring* nevet viselő program (*Rafahi Határátkelő Megfigyelő Program*) értelmében EU-rendőrök 2005. novemberétől teljesítenek szolgálatot az Egyiptom felé nyitott rafahi (személyi) határátkelőnél.³⁰⁰ Feladatuk – megfigyelői szerepük ellátása mellett – kiterjed a palesztín rendőrök képzésére, szakmai tanácsadásra is. Javier Solana, az EU „külgazdasági és külügyminiszterének” 2005. szeptemberi megfogalmazott várakozásai szerint a misszió az EU történetében annyiban egyedülálló, amennyiben a legkomolyabb belbiztonsági feladat, amelyben az EU a Közel-Keleten részt vesz. A határátkelő megnyitásáról szóló megállapodás szövegét az Egyesült Államok készítette elő, a feleknek tudomásulvételre és „aláírásra” küldték meg (Jungbert 2006).³⁰¹ Az átkelő megnyitása a várakozások szerint nagy jelentőséggel bírhatott volna a palesztín – elsősorban gázai gazdaság – talpra állítása szempontjából. A gondot „csupán” az jelenti, hogy az egyiptomi-gázai áruforgalom lebonyolítása végül közvetetten, az egyiptom-izraeli (majd izraeli-gázai) határállomáson, Kerem Salómon keresztül bonyolódhat. Ehhez hasonlóan a gázai-izraeli áruforgalom lebonyolítására használt határállomás (Karni) esetében sok olyan adminisztrációs-eljárási korlát, mechanizmus van, amely akadályát képezi a gördülékeny és hatékony áruszállításnak (akkor is ha üzemel az átkelő).

A biztonsági szolgálatok palesztín belpolitikai csatározásokban való felhasználásán, illetve rendőri állomány felszerelésével kapcsolatos problémákon túl további nehézségek is felmerültek.³⁰² Ezek rávilágítanak a donorok ellentmondásos prioritásaira is. Az emberi jogok és demokrácia ösztönzése, a civil társadalom tudatosságának (1997/1998-tól történő)

³⁰⁰ Létesítéséről az Európai – külügyminiszteri – Tanács 2005. november 7-én döntött. 2005. november 25-én Mahmúd Abbasz elnök és Ahmed Korei kormányfő nyitotta meg formálisan a Gázai övezet és Egyiptom közötti határátkelőhelyet, kezdetben napi 4 órás nyitva tartással és elvileg napi 500 fő átkelését lehetővé téve (ez a gyakorlatban a többszöröse volt). A teljes 24 órás átkelés 2006. január 1-től lehetséges. Az eseményen Izrael hivatalosan nem képviseltette magát, jelen volt azonban a Hamász vezérkara, amit diplomáciai körök úgy értelmeztek, hogy a szervezet nem ellenzi a határátkelőhely megnyitását és az EU monitorizálást.

³⁰¹ A megállapodás-csomag elfogadása korlátozza Izrael eddigi kizárólagos joghatóságát a PNH külső határainak és a határátkelőhelyek forgalmának az ellenőrzésében. A megállapodás(ok) szövege elérhető: PFSZ, PLO Negotiations Department Website: <http://www.nad-plo.org/index.php>

³⁰² E nehézségek között említhető: a különböző, egymással is versengő palesztín biztonsági szolgálatok számának drasztikus növekedése (Parsons 2000: 151-173), az elsősorban iszlamista ellenzéki mozgalmak tagjaival szemben elkövetett súlyos emberi jogi visszaélések (lásd a *Human Rights Watch*, *Amnesty International*, *Palestine Human Rights Monitoring Group* beszámolóit), a hiányzó jogi háttér; végül, de nem utolsósorban a biztonsági erők létszámának előirányozottnál drasztikusabb növekedése. A Gáza-Jerikó (1994) megállapodás 9000 főben, az átmeneti megállapodás (IA 1995) 30 ezer főben és négy területen (civil-, közbiztonság, segítségnyújtás (*emergency*) és hírszerzés) maximalizálta a biztonsági erő létszámát. Ehhez képest 1999-re több, mint 10 „ügynökség” és mintegy 40 ezer fő viselt egyenruhát, ez a szám 2006-ra mintegy 70 ezer főre nőtt.

erősítése szükségszerűen együtt járt a hivatalos vonallal egyet nem értő (iszlamista, egyéb) ellenzéki erők megerősödésének lehetőségével. Ahelyett azonban, hogy – megfelelő időben – ösztönözték volna bevonásukat a politikai folyamatok alakításába,³⁰³ a nemzetközi közösség, illetve az Európai Unió is addig támogatta az emigrációban autokrata vezetési stílushoz szokott PFSZ/Fatah vezette Palesztín Hatóságot, míg az intifáda kitörésével belátni nem kényszerült annak következményeit. Bármilyen Izraellel megkötött (végleges) megállapodás (és annak végrehajtása) megkövetelte volna (megköveteli) a világos belső jogrendet, illetve az államhatalom annak fenntartására irányuló kapacitását. Még ha a biztonsági szolgálatokra vonatkozó kérdések az Izraellel meglévő alkufolyamat részei voltak is, a biztonsági apparátus segélyezése – anélkül, hogy az erőszakmonopólium világos módon a demokratikus normáknak megfelelően „egy kézben” összpontosult volna – elősegítette a különféle egységek közötti versengést. E rivalizálás hamarosan olyan „káoszhoz” vezetett (Parsons 2005: 125-174), amelytől az európai donorok szemszögéből jobbnak tűnt távol maradni.

³⁰³ Vagy ha ez a *de facto* lehetőségek közepette nem volt lehetséges, a tartós politikai stabilitás érdekében elnézték volna az ellenük elkövetett olyan cselekményeket (jogsértéseket), amelyekhez hasonlóakat más államok saját történelmi emlékezetükben jellemzően nem szoktak megőrizni.

5.5.2. Feltételesség, reformok és következmények (2000-2005)

A második intifáda kitörése lehetőséget biztosított Izrael számára, hogy az 1993-1998/1999 között kiépített *closure-rendszer* hatékonyságát tesztelje (Hilal és Khan 2004). Nem csupán a palesztínok számára kiadott munkavállalási és közlekedési engedélyek nagy része került felfüggesztésre, de Izrael 2002 végéig leállította a PNH-ot megillető, költségvetési bevételeinek több mint felét képező források folyósítását is. Még ha ez utóbbit széles körben úgy is értékelték, mint a második *intifádáért* (és a hirtelen megnövekvő öngyilkos hullámért) járó, a vétlen palesztín társadalmat is sújtó kollektív büntetést, az intézkedés elsődlegesen az Arafat egyéni „nemzetépítési” stratégiájára épülő PH-val való együttműködés felfüggesztését szolgálta. E stratégia – még ha átmenetileg Izrael támogatta is azt – nem bizonyult eredményesnek azon ellenzéki erők felszámolása terén, amelyek nem voltak hajlandók az oslói megállapodásokat elfogadni, illetve Izraelt elismerni. A bevételek átutalásának leállítását az a tény indokolta, hogy palesztín oldalon nem volt a lényegében Arafat által irányított PNH-nak semmilyen alternatívája.³⁰⁴ Hat-hét év elteltével Izrael megtette azt, amit a donorok nem vállaltak az 1990-es évek közepén – akkor, amikor a békefolyamat (látszólagos) érdekében annak támogatását olyan módon és eszközökkel folytatták, amelyek nemcsak hogy nem voltak fenntarthatóak, de a donorközösség saját értékeivel, normáival, elveivel is ellenétben álltak.

*Reformok*³⁰⁵ és *politikai feltételek*. A második *intifáda* okainak vizsgálata során a donorok ugyanarra a következtetésre jutottak, mint Izrael, még ha az annak háttérében álló magyarázat eltérő is volt. A donorok közössége számára a PNH reformja pénzügyi

³⁰⁴ Talán nem hiábavaló egy afrikai példa felidézése, még ha a palesztín helyzet szerencsére sok tekintetben össze sem volt hasonlítható Libériával. A később a Sierra Leone-i Speciális Bíróság által a Sierra Leone-i és libériai polgárháborúk első számú felelőseinek kinevezetett Charles Taylor 1990-es évekbeli elismeréséhez meghatározó mértékben járult hozzá, hogy a donorok egyedül az ő elérhetőségeit (faxszámát) ismerve tudták hova küldözgetni ultimátumaikat (idézi Kreijen 2001: 78).

³⁰⁵ A PH reformja minden érintettnek mást jelentett: az azt forszírozó palesztínok számára valódi demokratizálódást, olyan választásokat, amely a palesztínok érdekeinek és nem az oslói megállapodásoknak felel meg, olyan végrehajtó hatalmat, amely szakértőkből és nem kisstílű politikusokból, olyan biztonsági apparátust, amely őket és nem a telepések érdekeit védi. Izrael számára a reform kimerült Arafat gyengítésében, illetve Izrael érdekeinek megfelelő(bb) rezsimre cserélésében; a Bush-adminisztrációnak a reform elsősorban a biztonsági erők „terror elleni háború” céljaival összehangolt átszervezését jelentette oly módon, hogy a PH ne legyen képes kibújni a felelősség alól azzal a jelszóval, hogy nem gyakorol valódi kontrollt. Végül az Európai Uniónak, legnagyobb donorként és saját múltja ismeretében, a reformok olyan átlátható, elszámoltatható, szakmailag kompetens PH létrehozását jelentették, amely megbízhatóan képes a régió stabilitása érdekében befektetett és befektetendő donorpénzeket kezelni (Baskin 2002).

átláthatóságot, a törvényhozást megillető nyilvánosságot (elszámoltathatóságot), illetve a civil társadalom részvételének ösztönzését, bátorítását, kényszerítését (Hanafi és Tabar 2004; Nablusi 2005) jelentette. Megkísérelték a palesztín oldalon létező politikai *status quo* megváltoztatását annak érdekében, hogy egy hiteles, jól működő kormányzati intézményrendszert építsenek ki (Sayigh és Shikaki 1998; Brown 2003; Brown 2005). E változások „hogyanja” arra a meggyőződésre épült, hogy egyedül a demokratikus eszközök képesek a palesztín oldalon létező autoriter vezetési gyakorlatot megváltoztatni.

Intézményi reformok és finanszírozásuk. A PH/PFSZ hat-hét éven keresztül (évi 500-600 millió dollárral) történő támogatása sok választási lehetőséget nem hagyott a donor közösségnek. Prioritásaikat a humanitárius és vészhelyzetben történő segélyezésre áthelyezve (2002-2003-ig) a békefolyamat megmentése érdekében megpróbálták megelőzni a PH összeomlását, amelyet – a leendő palesztín állam alapjaként – továbbra is a stabilitás kulcsának tekintettek. A PH intézményrendszere és költségvetése egyaránt súlyos károkat szenvedett, miután Izrael leállította a költségvetési bevételek részét képező források átutalását. A normális gazdasági kapcsolatokat is súlyosan érintették a biztonsági intézkedések, valamint az izraeli hadsereg katonai műveletei. A felmerülő hiányt egyedül a külföldi segélyek voltak képesek pótolni. A PH költségvetésének kb. fele volt bérköltség, amely a bevételek hirtelen drasztikus csökkenése ellenére is folyamatosan nőtt (IMF 2003). Az *intifáda* kitörése évében a PNH alkalmazásában álló 110 ezer ember, kb. ötször-hatszor ennyi lakost tartott el. És miközben a közalkalmazotti állomány 2006-ra meghaladta a 150 ezer főt, a 2000-2002 között beinduló reformfolyamat fő célja a (a) a PH hatékonyságának növelése, (b) a gazdasági, pénzügyi folyamatok átláthatóságának növelése, (c) illetve az önkormányzati (2004, 2005) és parlamenti (2006) választások és egyéb intézményi (döntéshozatali) változtatások révén a demokrácia erősítése volt. A segélyek nem csak pénzügyi, de morális és politikai értelemben is elkötelezettséget jelentettek, amennyiben éves átlagban való megduplázásuk (az oslói időszakhoz képest), pótolta az Izrael által visszatartott, 2001-2002 folyamán kieső forrásokat. Természetesen a segélyek rendelkezésre bocsátásának módja, struktúrája erősen kötött volt:

(4) A jó kormányzás elveinek retorikája (1993-2000) és számonkérése (2000-2005)

A korábbiakban már említésre került, hogy a nemzetközi közösség az 1990-es évek óta kiemelt figyelmet fordított a jó kormányzás gazdasági növekedés érdekében történő megteremtésére (1.2.3. és 5.2. alfejezetek). Ha – ellentétben a diplomáciai gesztusokkal (Christison 1999: 298) és donorok megközelítésével (Hooper 1997: 64) – tekintetbe vesszük, hogy a PNH nem szuverén állam (amely a nemzetközi jog alanyaként saját érdekében normakövető magatartást folytat), hanem egy függetlenségre igényt tartó (de effektív nemzetközi jogi védelmet nem élvező!) entitás, akkor a helyzet kissé komplikáltabbá válik. Az egyébként jogos, költségvetési transzparenciára és elszámoltathatóságra vonatkozó elvárások – jobb lehetőség híján – ugyanis ugyanúgy járadékvadász magatartásra készítették, mint az Izraellel fenntartott kliens-jellegű kapcsolat (Hilal és Khan 2004). E járadékvadász magatartás megnyilvánulásai ellentétesek voltak a palesztín lakosság érdekeivel is. Ebből adódóan azok alternatív bevételi forrás nélküli felszámolása – az egyidőben (2000-2002) zajló izraeli biztonsági intézkedések tükrében – olyan sarokba szorították a politikai vezetést, amelyből nem tudott hitelesen kimászni.

A második intifáda kitörését követően megfogalmazott reformok lényegében a donorközösség által támasztott – nézőpont kérdése, de lényegében önrendelkezési jogot és a nem létező szuverenitást sértő – politikai feltételek voltak. Olyan feltételek, amelyeket a korábbiakkal ellentétben – segélyeik folyósítása érdekében – 2002-től számon is kértek a PH központi adminisztrációján (Hanafi és Tabar 2004). Az Arafat és PH/PFSZ felsővezetése által kezdetektől mellőzött palesztín törvényhozás (PLC) követelése³⁰⁶ jelentősen hozzájárultak a PH száznapos reformprogramjának (*One Hundred Day Reform Plan of the Palestinian Government*) elfogadásához. A Bush amerikai elnök által egy hónappal később megfogalmazott – a palesztín állam megteremtését 2005-re előírányzó – vízió végül elterelte a figyelmet a palesztín kezdeményezésről.

A reformokat támogató hozták létre az ún. TFPP (*International Task Force on Palestinian Reform*) elnevezésű szakmai fórumot, amelynek feladata a szükséges

³⁰⁶ Palestinian [Legislative] Council: *Statement on Reform of PA Institutions*, Ramallah, 2002. május 16. (JPS 31, no 4, Summer 2002, Documents and Source Material: 184-186)

adminisztratív, igazságszolgáltatási és gazdasági minimum követelmények kidolgozása lett. Ez utóbbi munkában – a Michel Rocard francia szocialista politikus (a Mitterand-kormány idején miniszterelnök) vezette bizottság révén – kétségtelenül nagy szerepe volt az Európai Uniónak (Sayigh és Shikaki 1999; Brown 2003, 2005).³⁰⁷ Még az 1990-es évek közepén – az EU (és az Egyesült Államok) szakmai segítségével kidolgozták, majd a palesztín törvényhozás (PTT, PLC) el is fogadta a kvázi (ideiglenes) alkotmánynak tekinthető alaptörvényt (*Basic Law*, 1996). Miután életbe lépése még évekig váratott magára – a PH elnöke, Jasszer Arafat elhúzódozó aláírásával végül csak 2002-ben került rá sor – az 1990-es évek második felében sok haszna nem volt. Az alaptörvény ratifikációja tette lehetővé a hatalmi ágakat szétválasztásához hozzájáruló miniszterelnöki poszt létezését (2003). Ennek jelentősége Arafat halálát követően, illetve különösen a 2006. januári parlamenti választásokat követően mutatkozik meg. Politikai szempontból különösen jelentős volt az önkormányzatok felértékelése a központi kormányzat rovására (Sewell 2002). A reformfolyamat jegyében, jelentős európai technikai segítségnyújtással hozzákezdtek az igazságszolgáltatás korszerűsítéséhez és az ítélkezési gyakorlat reformjához is (2003). Hasonló reformintézkedésre került sor az egyes szakminisztériumokban, így a külügyi vonalon is (2005). Szintén 2003-ban fogadták el az első – nem csak a donorokkal, de – palesztín törvényhozással is megosztott költségvetési törvényt. Emellett mind az európai, mind az amerikai segélyezési gyakorlatban prioritást élvezett a társadalmi tudatosság, a civil szféra szerepének erősítése – a központi hatalom decentralizációja (gyengítése) érdekében (erről bővebben később).

A saját bevételek és külföldről érkező „közpénzek” transzparens kezelésének megoldása a reformfolyamat központi eleme volt, amely már 2000 előtt megkezdődött az IMF segítségével. Az Izrael által 1999 és 2000 folyamán beszedett és PH-nak továbbutalt bevételek közel 600 millió dollárt jelentettek (évente). A normális gazdasági tevékenység korlátozódásából származó helyi adókon túl a donoroknak, ha átmenetileg is, de ezt az összeget kellett valahogyan pótolniuk. Ugyanakkor, a PH számára anélkül teljesíteni kifizetéseket, hogy pénzügyei adminisztrációja vonatkozásában változás következett volna be, elképzelhetetlen volt. Ennek megfelelően a demokratikus és jól kormányzott

³⁰⁷ A reformfolyamat intézményrendszert érintő ajánlásai nagy mértékben támaszkodtak a Khalil Shikaki és Yezid Sayigh vezetésével 1998-1999 között folytatott kutatásra, helyi és külföldi szakértők munkájára (Sayigh és Shikaki 1998).

intézményrendszer realizálását célzó különféle bizottságok és alapok (*task force*-ok és *trust fund*-ok) rendszere tovább bonyolódott.³⁰⁸ Első lépésként a PH összes bevételi forrását³⁰⁹ egyetlen központi számlára (STA) irányították át.³¹⁰ A PH különféle magánszférában való érdekeltségeit ténylegesen is egyetlen vállalatban a *Palestinian Investment Fund*ban (PIF) egyesítették. E lépések azonnali hozadéka volt, hogy Izrael megkezdte a 2001 elejétől visszatartott PH-t illető adó- és vámbevételek (akkor kb. 600 millió USD) átutalását a pénzügyminisztérium kincstári számlájára (Parsons 2005: 296). A PIF létrehozásának volt egy további magyarázata is, amennyiben a nemzetközi pénzügyi szervezetek meggyőződése szerint az abban rejlő privatizációs lehetőségek gazdaságélénkítő hatással bírhatnak.

Az átlátható(bb) gazdálkodás további ösztönzésére 2004-ben létrehozott világbanki irányítással működő, részben az intifáda következtében előállt finanszírozási válságot áthidalni kívánó PFMRTF (*Public Financial Management Reform Trust Fund*) legnagyobb donora az Európai Bizottság (EB).³¹¹ A – közel 198 millió USD-t költségvetésű– Trust Fund lényegében az EB által kezdeményezett és 2000 novembere, illetve 2002 decembere között működtetett finanszírozási mechanizmus (*Special Cash Facility*, majd *Direct Budgetary Assistance Program*) tapasztalatai alapján, azt felváltandó került kialakítása.³¹² A közigazgatás, illetve kormányzati adminisztráció minőségét javítani kívánó alap mellett két további programot (ESSP I és II) hoztak létre, amelyek funkciója a PH-t tehermentesítése volt. Az izraeli pénzügyi-gazdasági, biztonsági intézkedések (2001-2002), illetve a helyi gazdaság teljesítőképessége miatt a reformfolyamat más módon nem volt finanszírozható. E – szintén világbanki kezelésű, de külön nemzetközi hozzájárulásokat is tartalmazó – programok célja a lakosság ellátásának zavartalan biztosítása volt. Ebben

³⁰⁸ A Világbank három olyan nagyobb alapot (ESSP I., ESSP II., PMRTF) kezelt, amelyek célja a lakosság szükségleteinek ellátása és a közigazgatás reformjának végrehajtása volt.

³⁰⁹ Beleértve az összes adót, járulékot, a kereskedelmi és befektetési tevékenységekből származó profitokat, a külföldi segélyeket és kölcsönöket.

³¹⁰ A számlát egy magánbank (Arab Bank) kezeli. A pénzügyi konszolidációt az IMF és a Világbank korábbi vezető munkatársa (2002-ben az Arab Bank Nyugati parti parti egységének vezetője) Salam Fayyad vezényelte le (pénzügyminiszter 2002-2005; 2007 nyarától a „technokrata” kormány miniszterelnöke).

³¹¹ Az alap legnagyobb befizetői – a Világbank (20 millió USD) mellett – Japán (40 millió USD), Kanada (7 millió USD), az Egyesült Királyság (12,3 millió USD), Ausztrália (1 millió USD), Norvégia (közel 33 millió USD), Franciaország (3,3 millió USD), az EB (közel 81 millió USD), illetve Dél-Korea (570 ezer USD).

³¹² *West Bank and Gaza. Proposed Public Financial Management Reform Trust Fund* (VILÁGBANK 28260) [http://domino.un.org/UNISPAL.nsf/3822b5e39951876a85256b6e0058a478/a911738383ded702852571080059ad88/\\$FILE/28260.pdf](http://domino.un.org/UNISPAL.nsf/3822b5e39951876a85256b6e0058a478/a911738383ded702852571080059ad88/$FILE/28260.pdf)

kiemelt szerepet kínáltak a helyi önkormányzatoknak, a helyi és nemzetközi civil szervezeteknek, továbbá e csatornán keresztül finanszírozták a szociális ellátást nyújtó intézmények folyó kiadásait is.

(5) A palesztín társadalom (re)demokratizálásának projektje

Bár az oslói folyamat (1993-2000) nem a demokrácia-építésről szólt, a donorok egyike sem kérdőjelezte meg a kialakítandó intézményrendszer demokratikus mivoltának szükségességét (AHLC-dokumentumok 1993-1997; Nablusi 2005). Az erre irányuló törekvéseknek sok köze a palesztín államépítési szükségletekhez nem volt, hanem azok egyszerűen az általános (európai, OECD DAC) fejlesztéspolitikai elvekből és prioritásokból következtek (4.3.2. és 4.3.3. alfejezetek). Az olyan európai értékek, mint az emberi jogok, a civil társadalom részvétele, a demokratikus párbeszéd, az átlátható kormányzati intézményrendszer, világméretben való terjesztése a közös fejlesztéspolitika első koherens megfogalmazása (1993) előtt és után egyaránt cél volt (Smith 2004: 65-66).

Miután a Világbank az 1990-es évek végétől azt az elvet képviseli, hogy a segélyeket azon államokba kell koncentrálni, amelyek hatékony intézményekkel és politikákkal rendelkeznek (Világbank 1998), a civil társadalom szerepe – a központi adminisztrációk alternatívájaként – szükségszerűen értékelődött fel. Ennek magyarázatát az adja, hogy bizonyos kutatások szerint a civil szervezetek ereje, a nyilvánosság felé való elszámolás kötelezettsége hatékonyabb kormányzáshoz és a rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb elosztásához vezet (Isham, Kaufman és Pritchett 1997). A képet árnyalja, hogy a jó kormányzás érvényesülése – a kormány valóban állampolgárokat szolgáló tevékenysége – szignifikáns kapcsolatban van az állam által realizált jövedelemszinttel (Kaufman, Kray és Zoido-Lobaton 1999). A minőségileg (és nem csak formailag) demokratikus intézmények fontosságát az magyarázza, hogy a külső források (köztük a segélyek) átláthatóbb kezelését biztosítják. Bizonyos kutatások szerint a segélyek, gazdasági növekedésre gyakorolt hosszú távon érvényesülő hatása a recipiens állam által biztosított politikai és civil szabadságjogok függvénye (Svensson 1998: 275). Más megfogalmazásban a segélyezés ott hatékony, ahol a kormányzati hatalmat az állampolgárok (praktikusan a civil szervezetek) kontroll alatt tudják tartani (Santiso 2001: 7).

Ami a palesztín esetet illeti az EU és tagállamai által finanszírozott projekteken belül látványos helyet foglalt el a társadalom „demokratikus” tudatosságának erősítése:

29. Táblázat - A demokratikus normákat, értékeket ösztönző európai projektek alakulása, 1994-2005

Teljesítés: PH-n, helyi és nemzetközi civil szervezeteken, illetve nemzetközi szervezeteken keresztül	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	
Oktatás				3	2	5	4	6	14	22	13	11	7		87	
Egyenjogság, női					1		2	3		3	3	9	8		29	
Demokrácia, emberi jogok, civil társadalom		4	2	2	8	9	17	15	15	28	27	43	51	7	228	
Intézményfejlesztés		1	3	1	3	11	6	6	12	8	15	16	15	4	101	
...															...	
Összesen	3	7	12	20	31	74	72	74	111	209	222	169	158	40	1202	
UNRWA nélkül	(az UNRWA költségvetéséhez való rendszeres és rendszertelen hozzájárulások nem szerepelnek az összesítésben)										172	184	128	124	22	1032

Forrás: PMA MOP (2007)

A tervezési minisztérium nyilvántartása szerint az európai donorok figyelme fokozatosan, de határozottan fordult 1997-1998-tól a civil társadalom PH-n keresztül vagy azt megkerülve történő „felhatalmazása” felé. A decentralizáció irányába tett lépések nem minősültek előzmények nélküli jelenségnek, hiszen a Világbank már 1994-ben hangsúlyozta, hogy „a végrehajtásra vonatkozó döntések terén több hatalmat kell adni a szakminisztériumoknak, illetve az önkormányzatoknak, ha az a célunk (...) hogy szélessítsük a palesztín elkötelezettséget” (AHLC/WB 1994b: 3). A közszolgáltatások biztosításának kérdése azonban politikailag érzékeny kérdésnek minősült a civil társadalom korábban (1993 előtt) betöltött szerepe miatt. A PH többnyire hatalmi megfontolásokból, de a kezdetektől „nyilvánvaló ellenállást mutatott a lakosság ellátása szempontjából legjobban kihasználható csatornákkal szemben, amelyek történelmi okok miatt civil szervezeteket és ENSZ intézményeket jelentettek” (CG/WB 1994b: 5; Parsons 2005: 175-225). Ez nem volt véletlen, hiszen az addig relatíve demokratikusan működő helyi társadalom (Nablusi 2005) – éppúgy mint az UNRWA – a PFSZ/Fatah közvélemény formálására gyakorolt hatását gyengíthette. E dilemmák 1998-tól növekvő mértékben okoztak problémát, amennyiben a Világbank kezdeményezésével a civil társadalmat fokozottabban (szervezetten) kezdték

támogatni. E donorok által támogatott „új” réteg úgy vált felülértékeltté 2000-2002 között, hogy lényegében alig volt szerves kapcsolata a palesztín társadalom hagyományos közösségi szerveződéseivel, illetve demokratikus struktúráival (Nablusi 2005: 125; Világbank 2006d).

A PH, mint kormányzat struktúra semmilyen értelemben nem gyakorolt olyan mértékű ellenőrzést a számára átadott területen, illetve lakosság felett, hogy következmények nélkül elvárható lett volna tőle az emberi jogok mindenek felett való érvényesítése. Amennyiben a politikai stabilitás kulcsának tekintett PH elsősorban a PFSZ és a Fatah szimpatizánsok érdekeit képviselte, a civil társadalom – verbális vagy tényleges, materiális – ösztönzése, erősítése a PH hatalmának aláaknázását jelentette. Ha a palesztín lakosságot egészében vizsgáljuk, akkor a donorközösségnek – a segélyezés gyakorlatának – meghatározó szerepe volt annak megosztásában, illetve az egyébként meglévő törésvonalak erősítésében. Olyan egyszerű döntések, hogy a segélyezést kivitelező helyi irodák (nemzetközi ngok, donorügynökségek) kit alkalmazzanak, ki ne, mely helyi szervezetet (és milyen alapon) válasszanak partnerként, kitől, mennyiért béreljenek irodát, kinek a szolgáltatásait vegyék igénybe magától értetődően két (nem feltétlenül homogén) csoportra – kedvezményezettek és kimaradók – osztja a helyi közösséget. Probléma akkor lehet, ha a kedvezményezettek többségükben valamely politikai közösség, irányzat többségéhez tartoznak (pl. az 1990-es években a PFSZ, Fatah támogatói). A nyugati donorok az oslói folyamat kezdetétől visszautasították a Hamász, illetve a hozzá kötődő szervezetek támogatását (Anderson 2004: 9). Az iszlamista szervezetek legitimitásának kívülről való megkérdőjelezése, illetve 2000 után támogatottságának belső növekedése kifejezésre jutott nem csupán az oslói folyamattal, illetve Izraellel szemben elkövetett öngyilkos merényletek megszervezhetőségében, de a Hamász 2006-os választási győzelmében is.

Bár a szektoriális prioritásokról a teljes kép a felajánlott (teljesített) tételek ismeretében értékelhető, a különböző tranzakciók számának alakulása is elég beszédes (29. táblázat). Az utóbbi évek gyakorlata egyértelműen a demokrácia, emberi jogok, civil szféra erősítését szolgáló projekteknek, együttműködéseknek kedvezett, amennyiben mintegy 228 esetben vállaltak ez EU tagállamok e területen kötelezettséget. E terület – illetve a nemek közötti egyenjogúság erősítése (29) – támogatása meg is hozta eredményét, amennyiben a 2006-os

választásokon a szavazóképes lakosság a korrupcióval, alacsony kompetenciával, rossz kormányzással stb. kritizált, bírált, vádolt – PH-t kormányzó – Fatah ellen szavazott. A következmény nem a hangoztatott elveket – jó kormányzás szükségessége, transzparencia követelménye, civil társadalom erősítése – kérdőjelezi meg, csupán arra világít rá, hogy nem megfelelő körülmények között bizonyos tevékenységek gyengíthetik egymást. A PNH reformjának – nagyarányú költségvetési támogatások révén való támogatása egyrészről, másrészről az e kormányzati intézményrendszerrel távolról sem ideális kapcsolatokat ápoló civil szférának (szakszervezeteknek, ngo-k nak, egyéb érdekképviselői szervezeteknek) az intenzív támogatása szükségszerűen vezetett a 2006-os választási eredményekhez. Legalábbis amennyiben az elemzők többsége egyetértett abban, hogy a választók nagy része azért szavazott a második legesélyesebbnek tartott mozgalomra (történetesen a Hamászhoz közeli Változás és Reform elnevezésű pártra), amennyiben a korruptnak vélt, ineffektív PH-t kormányzó Fatahtól szabadulni szeretett volna.

(6) A humanitárius segítségnyújtás politikai összefüggései

A humanitárius – illetve vészhelyzetben történő – segítségnyújtás alanyai egyrészt az UNRWA (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*) által regisztrált menekültek,³¹³ másrészt a lakosság azon része, amely más módon nem tud megélhetéséről gondoskodni. Míg az UNRWA hatásköre alá tartozók évtizedek óta permanensen, addig a lakosság többi része a mindenkori politikai helyzet függvényében igényel ellátást. A területeken élők helyzete humanitárius értelemben a második intifáda kezdete óta különösen kritikus, fokozott nehézségekkel 2000-2002 között, illetve 2006-tól kell szembenéznük.³¹⁴

Az UNRWA támogatása. A menekültkérdés, illetve a menekültek visszatérési joga nem csupán a palesztín nemzeti identitás integráns része, de az Izraellel való végleges

³¹³ A palesztín társadalomnak nyújtott nemzetközi humanitárius segítségnyújtás fő letéteményese az első arab-izraeli háború óta az akkor átmeneti jelleggel létrehozott UNRWA/UNRWA. Tevékenységét bővebben lásd: www.unrwa.org

³¹⁴ Az utóbbi évek politikai fejleményei alapvetően három szinten befolyásolják a humanitárius helyzetet: (a) fizikai értelemben vett közlekedési, hozzájutási, elérési nehézségek (iskola, munkahely, egészségügyi ellátás, piac, stb.); (b) a Palesztín Hatóság költségvetési helyzetéből adódóan az átlag 6-7 fős családokat ellátó alkalmazottak nem, illetve korlátozottan kapnak fizetést; valamint (c) különösen a Gázai-övezetben a civil lakosság védelme – az egymás ellen fegyverrel fellépő palesztín szervezetek léte, de hatékony (legitimnek elismert) rendőrség, biztonsági szolgálat hiánya miatt – nem biztosított (Pacheco 2006).

megegyezés tárgya is (Rostoványi 2006). Az oslói megállapodásokkal szemben megfogalmazott egyik legfontosabb kritika volt, hogy a palesztín menekültkérdést perifériára szorította, amennyiben a Palesztín Hatóság – a leendő palesztín állam alapjául szolgáló entitás – hatásköre a területeken kívül élő, de a palesztín nemzet(i) tudat) szerves részét képező menekültekre nem terjed ki. A tanács megválasztásában, a helyi ügyek intézésében a más államokban élő menekültek nem vehettek (vehetnek) részt. Ezzel ellentétben a palesztín menekültek ellátásáért felelős és 90 százalékban helyi, palesztín alkalmazottakat foglalkoztató UNRWA az oslói folyamat aláírását követően megőrizte illetékességét a területeken lévő menekülttáborokban is. És miközben az UNRWA lakói vállalhatnak munkát a PH intézményrendszerén belül, addig a menekülttáborok területén az UNRWA-ra vonatkozó speciális (nemzetközi) jogszabályok és helyi szokásjog érvényesül. A szervezet saját tevékenységének leértékeléseként élte meg, hogy az 1990-es évek folyamán költségvetése – lényegében a PH javára – folyamatosan csökkent.

Az UNRWA a regisztrált menekültek számára elsősorban oktatási, egészségügyi, szociális támogatást nyújt, illetve jelentős összegeket fordít különböző munkahely-teremtési (*emergency job creation*) programokra is. Szerepe elsősorban a Gázai-övezetben jelentős, ahol a lakosság (2006-ban kb. 1,3-1,4 millió fő) mintegy 80 százaléka minősül regisztrált menekültnek.³¹⁵ A szervezet a rendelkezésére álló keretből a Nyugati parton 94, a Gázai-övezetben 187 iskolát, illetve 36 és 18 egészségügyi központot üzemeltet. Személyzetének, alkalmazott munkatársainak nagy részét a helyi lakosság adja.

Egyéb humanitárius támogatás. Az UNRWA – illetve a végrehajtásért felelős nemzetközi, helyi ngo-k mellett – mellett más ENSZ szakosított intézmények, programok is részt vesznek palesztín lakosság szükségleteinek ellátásában.³¹⁶ Az összesen 12 érintett ENSZ-szervezet (többek között UNICEF, FAO, WFP, WHO) helyszíni tevékenységét 2000 óta az

³¹⁵ 2005 decemberében a Nyugati Part kb. 2,8 millió lakosából 699 817 volt regisztrált menekült (ebből táborokban élt 184 382 millió fő), a Gázai-övezetben 986 034 millió fő (amelyből 479 364 táborokban). www.unrwa.org (UNRWA in Figures)

³¹⁶ Az élelmezés-biztonságért a WFP, a vészhelyzetben történő munkahely-teremtési (*emergency job creation*) programokért hagyományosan az UNRWA, a vészhelyzetben való egészségügyi szolgáltatásokért (*emergency medical support*) a WHO, a vízzel kapcsolatos ügyekért a civil szervezetnek minősülő Oxfam, az oktatásért, illetve a pszichológiai-lelki segítségnyújtásért az UNICEF felelős (Pacecho 2006).

OCHA (*UN Office of Coordination for Humanitarian Assistance*) helyi irodája – irodái (Ramallah, Jeruzsálem, Nablusz, illetve Hebron, Gáza) – fogja össze.³¹⁷

Európai hozzájárulás. Az európai humanitárius segélyezés szerepe (az UNRWA-nak évtizedek óta jutott hozzájárulás mellett)³¹⁸ azóta nőtt jelentősebben, hogy a második intifáda és következményei fenntarthatatlanná tették bizonyos fejlesztési projektek folytatását. A korábbiakban láthattuk, hogy az 1990-es évek folyamán a közös európai felajánlások meglehetősen szerény arányban (40-45%) valósultak meg. Érdekes, hogy a második intifáda kitörésével drasztikusan megnőtt az európai segélyek nagyságrendje, noha az azt megelőző időszak kedvezőbb feltételeket jelentett azon közös eszközök alkalmazására, amelyeket az EU hatékonyan tud alkalmazni. Ha az 1990-es években szolgálták is a segélyek az oslói folyamat sínen tartását (Brynen 2000: 227; Asseburg 2004), a 2001-2002-es évben olyan mélypontra voltak az izraeli-palesztín kapcsolatok,³¹⁹ amelyeket külső gazdasági ösztönzőkkel nem lehetett megfordítani. Ebből – pontosabban ennek európai „értéséből” – következően a segélyek szerepe sem lehetett más, mint az izraeli biztonsági, gazdasági intézkedésektől szenvedő palesztín lakosságnak nyújtott humanitárius jellegű támogatás. És alighanem ezek az évek jelentették azt a fordulópontot,

³¹⁷ Azt megelőzően az 1994-ben létrehozott UNSCO (*UN Special Coordination Office*) volt felelős a humanitárius tevékenységet végző ENSZ-intézmények koordinálásáért is. Az OCHA is közvetlenül az ENSZ főtitkárnak tartozik beszámolóval. Az OCHA nem végrehajtó szervezet, hanem elsősorban a humanitárius helyzet alakulásának nyomon követéséért, beszámoló, jelentések készítéséért, valamint a programokat végrehajtó szervezetek közötti együttműködés megkönnyítéséért felelős. Ebből adódóan az együttműködő szervezetek számára is hasznos információkkal rendelkezik az izraeli fél által fogadatosított aktuális személyi-, árumozgást akadályozó intézkedések, eszközök minőségéről és mennyiségéről. A rendelkezésre álló adatok, információk alapján széles körben használható rendszeres (heti, havi) jelentéseket, statisztikákat, térképeket készít a palesztín lakosság mindennapjait jellemző nehézségekről, élelmezési, egészségügyi ellátási, közlekedési-mozgási lehetőségekről. Tevékenységéről bővebben: www.ocha-opt.org

³¹⁸ Az EU (illetve EGK, EK) 1971 óta közvetlenül és rendszeresen az UNRWA-nak fizeti hozzájárulását, amelyekből többek között megvalósulnak a szervezet rendes és soron kívüli tevékenységei. Az EK – tagállamai bilaterális felajánlásai nélkül – az 1950-es évek elejétől 2002-ig 1,2 milliárd dollárt, tagállamaival együtt 2,9 milliárd dollárt jutott a szervezetnek, amely ugyanezen időszak alatt összesen kb. 6,9 milliárd dollár támogatásban részesült (Az UNRWA éves jelentései alapján: <http://www.badil.org/Assistance/European-Community.pdf>). Az európai hozzájárulás közel fele a szervezet utóbbi években kb. 250-350 millió dollár nagyságú rendes éves költségvetésének.

³¹⁹ Ennek okai nem csupán az intifádával járó öngyilkos merényletek intenzitásában, de az izraeli hatóságok által elfogott, a PNH-nak fegyvert szállító Karine-A hajóval (2002. június 4.) kapcsolatos izraeli reakciókban keresendők; a későbbiekben a PNH-val szembeni zéró-toleranciát eredményező ügy elérhető az izraeli külügyminisztérium honlapján: (<http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Communiques/2002/Seizing%20of%20the%20Palestinian%20weapons%20ship%20Karine%20A%20>).

amelyet követően – az évről évre növekvő felajánlások miatt – az EU/EK már nehezen tud visszakozni (Gallagher 2007).

A segítségnyújtás alapjául jelenleg az EiT 1257/1996-os, a humanitárius támogatásra vonatkozó rendelete szolgál, amely nem csupán a Bizottság, de az egyes tagállamok segítségnyújtási kötelezettségét is előírja szükség esetén. Az ENSZ-hez hasonlóan az EU-nak is megvan a humanitárius tevékenységét koordináló szervezete. Az EU (és tagállamainak) humanitárius tevékenységének összehangolása, a szükségletek felmérése az ECHO helyi képviselőjén,³²⁰ illetve megfelelő munkamegosztás mellett az ECTAO irodáján keresztül történik. Az ECHO szükségszerűen együttműködik az egyéb releváns, hivatalos nemzetközi szervezetekkel (UNRWA, OCHA, WFP, WHO, UNICEF, illetve 2007-től a FAO-val is), 2006-ban például 3 gyógyszerbiztosítással kapcsolatos közös projektje volt a WHO-val (Caiveau 2006). A fejlesztési jellegű, ODA-ként elszámolható projektek (átmeneti) háttérbe szorulásával – a második intifáda kitörését követő időszakban (2000-2002), illetve a Hamász-kormány hatalomra kerülése óta (2006. március) – a humanitárius segítségnyújtás, az azonnali szükségletek enyhítése került a középpontba. Az EU/EK által az utóbbi években nyújtott humanitárius (jellegű) támogatások összes előirányzaton belüli aránya az alábbiak szerint alakult:

30. Táblázat - Az Európai Unió (EB) humanitárius támogatásának alakulása, millió euró

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Összes támogatás, amelyből	225,86	149,43	336,66	263,56	254,23	277,27	329,16
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
humanitárius jellegű támogatás:	118,68	133,92	142,19	146,21	163,39	161,45	199,41
	53%	90%	42%	55%	64%	58%	61%
- Humanitárius segély	18,2	26,26	35	38	37,35	36,28	84
	8%	18%	10%	14%	15%	13%	26%
- Élelmiszersegély, élelmezésbiztonság	16,06	16,64	35	23,7	23,76	29	26
	7%	11%	10%	9%	9%	10%	8%
- UNRWA-nak jutott támogatások	84,42	91,02	72,19	84,51	102,28	96,17	89,41
	37%	61%	21%	32%	40%	35%	27%

Forrás: ECTAO 2006

2006-ban az Európai Bizottság, illetve az EU tagállamok összesen 58 millió euró értékben járulnak hozzá a palesztín területeken élők helyzetének enyhítéséhez

³²⁰ Az ECHO – az EB humanitárius segélyezésért felelős részlege – bár nem a kezdetektől, de jelenleg közvetlenül az EB-nek tartozik beszámolóval, amennyiben külön főigazgatósággal rendelkezik (DG ECHO). A működésére vonatkozó rendelet (ET 1257/1996) nagy szabadságot biztosít számára, politikai értelemben nem köti (nem kötheti) az EB mindenkor állásfoglalása, palesztín kérdésben játszott politikai szerepe.

(ECHO/ME/BUD/2006/01000).³²¹ Az ECHO – az OCHA-hoz hasonlóan – nem végrehajtó szervezet. A humanitárius tevékenységet azon nemzetközi és helyi ngo-k, illetve a PH megfelelő (jellemzően oktatási, egészségügyi) intézményei végzik, amelyekkel az ECHO szerződést köt. 2005-ben a legfontosabb támogatott, finanszírozott területek a vízellátással összefüggő feladatok, az egészségügyi ellátás, a munkahelyteremtés, az élelmiszersegély (illetve élelmezésbiztonság), valamint a lelki segítségnyújtás voltak. Az ECHO jelentősége az utóbbi egy évben drasztikusan nőtt: míg költségvetése a megelőző évben 39 millió euró volt, addig 2006-ban elérte 90 millió euró-t (Caiveau 2006). Az ECTAO-val való humanitárius együttműködést azt indokolja,³²² hogy az e címen juttatott támogatások nem kis mértékben hivatottak szolgálni az eddigi fejlesztések „megőrzését” is.

A humanitárius segítségnyújtás veszélyei politikai összefüggésekben. Nem lebecsülve a menekültkérdés palesztín történelemben és identitásformálódásban játszott szerepét, az UNRWA által ellátott feladat szükségességét és fontosságát, sem az ahhoz való nemzetközi európai hozzájárulást, mindenesetre tény, hogy a szervezet munkájának évtizedeken keresztül történő finanszírozása a menekültprobléma fenntartását (is) jelenti. Az UNRWA és a PH közötti kölcsönösen versengő kapcsolatot akaratlanul is erősítették a donorok, amennyiben az első hónapokban kizárólag az UNRWA és a UNDP rendelkezett azokkal a helyi kapacitásokkal, amelyek a donorok fejlesztési tevékenységének megkezdéséhez szükségesek voltak (Brynen 2000; Taylor 2007). És miközben az 1990-es években a donorok „a politikai fejlemények ismeretében szívesebben támogatták az [UNRWA] soron kívüli tevékenységeit” (Parvathaneni 2005: 97), addig 2000-2002 után annak rendes és rendkívüli költségvetése is növekedésnek indult. Az UNRWA lényegében Európa és Egyesült Államok részéről való finanszírozása (ha nem is a visszatérési jog, de) a menekültkérdés elismerését jelenti. Ehhez képest a PNH – egy potenciálisan normálisan működő állam alapjaként való – létrehozása és fenntartása e „jelenség” megszüntetését

³²¹ A jelenlegi, illetve a korábbi évek humanitárius tevékenységének konkrét tartalmát, a felajánlott és teljesített támogatásokat lásd az ECHO honlapjáról letölthető éves jelentésekben. http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/decisions/2006/dec_middle-east_01000_en.pdf

³²² Az ECTAO és az ECHO közötti munkamegosztás elhatárolására példa lehet a mezőgazdaság (az olivabogyó szüret, ill. kapcsolódó tevékenységek) terén való együttműködés. Az ECHO-val szerződést kötő szervezetek felelősek az olajbogyó megvásárlásáért, feldolgozásáért (amennyiben helyiakkal végeztetik), majd eladják a (fél)kész terméket (vagyis jövedelem-generáló módon segítenek a palesztínoknak). Az ECTAO abban tud segítséget nyújtani, hogy a termék (olajbogyó, olivaolaj) eljusson a megfelelő piacokra (Caiveau 2006).

követelné (legalábbis a Nyugati Parton és a Gázai-övezetben). Számos palesztín számára az UNRWA kulcsfontosságú az identitásuk részét képező – elveszett otthonukba való visszatérés reményét fenntartó – menekült-tudat (Said 1979; Khalidi 1997; vö: Skikaki 2006) megőrzésében, miközben a PNH-ban az önrendelkezéshez való jog megtestesülését, a szuverén állam megteremtésének lehetőségét látják.

A menekülteknek ellátásával kapcsolatban kérdéseket a felajánlott segítség hatékonysága, illetve szükségessége vethet fel. Tény, hogy az oslói megállapodások végrehajtására késve és tökéletlenül került sor, az átadott területeken a PH hatékonysága megkérdőjelezhető, a menekültkérdést talán megoldó palesztín állam nem jött létre. Azt az űrt, amelyet a (menekülttáborokban vagy azon kívül élő) lakosság alapszükségletei kielégítése terén sem a Palesztín Hatóság, sem az UNRWA nem képes ellátni, részben a széles szociális ellátórendszert létrehozó Hamász, részben az EU-val, illetve tagállamaival együttműködő, a humanitárius támogatást gyakorlatban végrehajtó nemzetközi civil szervezetek töltik be. Miután az oslói folyamat lényegében alternatíva nélkül halt el – formálisan meghagyva a hivatalos intézmény rendszert, de nem biztosítva annak hatékonyságát, belső legitimitását, pozitív szuverenitását – a területek (Nyugati part, Gázai-övezet) és lakosságuk nemzetközi és „belső” jogi helyzetében továbbra is sok a tisztázatlan elem. Ennek következtében a külső résztvevők humanitárius támogatása lényegében az átmeneti – rendezetlen – időszakot finanszírozó tevékenység.

Konklúzió: a külső támogatás békefolyamatban játszott szerepe

„Kitaláljuk önmagunkat, hogy behunyhassuk a szemünket azelőtt, amit tudunk
Te kitaláltad az önfeláldozó, kötelességtudó életet;
de ami itt sose létezett, azt nem lehet fönntartani.”
(Miller yyyy: 298)

Az oslói folyamatot megelőzően a nemzetközi közösség kis mértékben vett részt a palesztín lakosság mindennapi életében. A donor államok a civil szektor szervezetein – pvo-k, ngo-k – keresztül járulhattak hozzá életkörülményeik javításához. Az *elvi nyilatkozat* aláírása viszont olyan áttörést eredményezett, amely maga után vont a nemzetközi közösség lelkesedését és hirtelen nagymértékű szerepvállalását. Az Izrael és a PFSZ között megkötött politikai megállapodás szilárdságát – a már akkoriban is létező kételyek ellenére – a hivatalos nemzetközi közösség nem kérdőjelezte meg. A külső támogatás fő célja az oslói megállapodások végrehajtásának támogatása lett, a Palesztín Hatóság felépítése, működésének beindítása és azon alapvető fejlesztések elvégzése, amelyek hozzájárulnak a palesztín lakosság életkörülményeinek javításához. Az ötéves átmeneti időszak végére olyan körülményeket reméltek teremteni, amelyek a két felet közelebb viszik a területek sorsáról való végső megegyezéshez.

A korábbiakban említetteknek megfelelően a segélyek hatékonyságát – a palesztín esetben – két megközelítésből lehet vizsgálni. Egyrészt, milyen hatást gyakoroltak a gazdaság (társadalom) fejlődésére, másrészt mennyiben járultak hozzá a békefolyamat/konfliktus alakulásához. A kettő szervesen nem választható el egymástól, miután az oslói folyamat kidolgozói éltek azzal a feltételezéssel, hogy a gazdaság és társadalom fejlődése, az életszínvonal növekedése automatikusan hozzájárul a politikai megegyezési készség javulásához, a béke létrejöttéhez. Ezen eredeti megközelítéstől a későbbiek folyamán viszonylag markánsan elvált a palesztín meggyőződés, amely szerint elsődleges a béke (vagyis Izraellel való politikai megállapodása) realizálása, amely megléte megfelelő kereteket biztosít a szükséges gazdasági-társadalmi fejlődéshez (Abdel Karim 2007).

Ennek ellenére, úgy tűnik, hogy a nemzetközi segélyezés legfontosabb szerepe a palesztín-izraeli kapcsolatok alakulásában betöltött szabályozó – stabilizáló – jellegében fejeződött ki. Az átmeneti megállapodások gyengeségei – kétértelműsége, a fokozatosság elve, az

átmenetiség ténye – a kezdetektől világosak voltak. A palesztín autonómiával szembeni ellenzék – elsősorban a baloldali, szekuláris PFLP, illetve az iszlamista-nacionalista Hamász és Iszlám Dzsihád – izraeli érdekeltségek ellen elkövetett támadásai nem csupán a megszálló hatalomnak, de a palesztín társadalomnak is sokat ártottak. A terrortámadásokkal szembeni izraeli biztonsági intézkedések fokozatosan lettek egyre keményebbek és átfogóbbak, amelyek a lakosság minden rétegét egyformán érzékenyen érintették (érintik). A nemzetközi közösség segélyei idővel bár nem annyira a békefolyamat eredeti céljainak támogatását, hanem annak megmentését szolgálták. A segélyek abszolút értékben vett nagyságrendjét tekintve azok a kritikusabb évek (1996, 2000, 2006) eseményeire válaszul egyértelműen nőttek. Más megközelítésben a három időszakot (1994-1996; 1997-2000; 2000-2005) külön-külön vizsgálva azok két végpontja között csökkenő tendenciát mutattak. Végso soron, ahogy nőttek az egymás ellen elkövetett erőszakos cselekmények, úgy nőtt a felajánlott segélyek nagyságrendje, különösen 2000 után. A segélyek rendeltetése az oslói folyamat megmentése, a Palesztín Hatóság életben tartása lett, miközben az általuk elérhető politikai hasznosság egyre inkább csökkent.

A segélyek értékelésekor nagy kérdés az, hogy a konfliktusra/békefolyamat alakulására ható egyéb tényezők mennyiben voltak erősebbek a segélyek által gyakorolt hatásnál (illetve mérhető-e ez egyáltalán). Az oslói megállapodások gyengeségei maguk is olyan politikai fejleményeket eredményeztek, amelyek teret adtak az oslói folyamattal szembenálló erők, események (pl. öngyilkos merényletek, telepések számának növekedése, stb.) érvényesülésének. E jelenségek és a segélyek között közvetlen (vagy bármilyen) kapcsolat nehezen feltételezhető. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a donorok helyszíni irodákkal, fejlesztési ügynökségekkel, kiépített infrastruktúrával és kapcsolati hálójával való jelenléte megkönnyítette Izrael helyzetét. A donorok és a PNH közötti napi szintű, emberi-, intézményi és technikai jellegű kapcsolatok nyilvánvalóan biztosították a megszállt területek palesztín lakosságról való gondoskodás megoldottságát abban az esetben is, ha arra a PH nem képes vagy Izrael nem hajlandó. Amint az az oslói megállapodások szövegezésében is kifejezésre jutott, az izraeli kormány nem teljesen volt biztos abban, hogy mit is kíván a területekkel hosszú távon kezdeni. Nem csupán a kormánynak, de az izraeli közvéleménynek is szüksége volt néhány évre ahhoz, hogy elfogadja a különválás szükségességét, adott esetben a (kontroll alatt tartható) palesztín állam létrehozásának

lehetőségét. És bár Izrael bátorította a donorokat, hogy ne vegyék túl „komolyan” sem az emberi jogokat érő sérelmeket, sem a palesztín gazdálkodás anomáliáit, a nemzetközi szereplők nem tudták vagy nem akarták belátni, hogy amennyiben a „taktikai” eszközök eredménytelennek bizonyulnak, akkor annak árát nem csak a szélsőséges ellenzék, de hosszú távon a Palesztín Nemzeti Hatóság egész intézményrendszere fogja megfizetni.

Ezzel összefüggő a kérdés, hogy a donorok szakmai tevékenységének, illetve a palesztín-izraeli politikai folyamatoknak az egymástól való elválasztása, párhuzamossága előnyös vagy hátrányos volt a békefolyamat szempontjából. A gyakorlat alapján úgy tűnik, donorok tevékenységüket sokkal inkább igazították az osló folyamat alakulása által jelentett korlátokhoz, mintsem megpróbálták volna azokat megváltoztatni. A fejlesztési tevékenység (1993-2000 között) sikeresnek mondható annyiban, amennyiben jelentős mértékben hozzájárult egy addig nem létező palesztín autonómia, illetve kormányzati intézményrendszer kialakításához, az Izraeltól átvett hatáskörök bürokráciájának bővítéséhez, fejlesztéséhez (Brynen 2000). Amennyiben azonban az osló folyamat politikai értelemben kudarcnak bizonyult – akár azért, mert Izrael és a palesztín fél közötti együttműködés sikertelen volt, akár azért, mert a Palesztín Hatóság a látszat ellenére mégsem képviselte és ellenőrizte kellő mértékben a területeken élő lakosság érdekeit, illetve tevékenységét – a segélyezés (elsősorban a fejlesztési célú támogatások) végső soron az ahhoz vezető utat kövezték ki.

A felajánlott, vállalt és kifizetett segélyek politikai döntések eredményei voltak, politikai elkötelezettséget fejeztek ki, miközben azokat alig kövezték olyan magántőke áramlások, amelyek a hivatalos fejlesztési segélyeket felajánló államokból származtak. A felajánlott külföldi gazdasági támogatás erősíthette az európai identitást (Søtendorp 2002), lehetőséget biztosíthatott a nyugati államok számára, hogy kifejezzék a palesztín állam megteremtésére irányuló konszenzus létét (már jóval 2002 júniusa előtt is), de konstruktív módon nem járulhattak hozzá e cél realizálásához. Az általános magyarázat egyszerű: „logikátlan azt feltételezni, hogy csupán mert egy olyan társadalomban tanultam és éltem, amely valahogy a béke és prosperitás állapotába eljutott, tudok is eleget ahhoz, hogy más társadalmak számára terveket készítsek arra nézve, hogyan kell békét és prosperitást teremteni” (Easterly 2006: 22). Mindezek alátámasztani látszanak azt a palesztín percepciót, amely

szerint az 1990-es évek folyamán a donorok komolyabban nem kifogásolták a PNH működésének minőségét (Abdel Karim 2007). Az európai szerepvállalást illetően Muriel Asseburg felhívja rá a figyelmet, hogy az arra épült „mintha konfliktus utáni béketeremtésről lett volna szó – mintha nem lett volna folytatódó megszállás, konfliktus, ami akadályozta a gazdasági fejlődést és intézményépítést (...). Az EU nyilvánvalóan felelősséggel tartozik a palesztín intézményrendszer hiányosságaiért: rövid távú stabilitásban, az oslói folyamat fenntartásában való érdekeltsége miatt (...) a rendelkezésre bocsátott segélyek jelentős részét az intézményépítés inkább formai, anyagi részleteinek szolgálatába állította és kevésbé annak tartalmi-minőségi megfelelésére koncentrált” (Asseburg 2003: 15, 19).

Mivel sem Izrael, sem a PFSZ/PH elitje nem nagyon tolerálta a nemzetközi segélyek politikai folyamatokba való tényleges beleszólását, megoldásként a segélyek rendelkezésre bocsátásának technikai szintre történő redukálása kínálkozott. E funkcionista megközelítés azt az illúziót adta a donorközösség tagjainak többsége számára, hogy politikai kérdések technikai megoldásokkal rendezhetők. Mind az izraeli-palesztín viszonyokat, mind a belső palesztín folyamatokat illetően úgy kezelték a politikai jellegű problémákat, mint amelyek „negatív inputként” befolyásolják fejlesztéspolitikai céljaikat (vö.: Grindle 2001: 370). A mindkét oldalt jellemző önérdékkövető magatartást, a palesztín (PH/PFSZ) vezetés járadékvadász magatartását egyaránt úgy értékelték, mint saját külpolitikai keretbe ágyazott fejlesztéspolitikai céljaikat hátráltató tényezőket. A fennálló körülmények között sikeresen nem lehetett segíteni a területeket, hiszen az intézményrendszer kialakítása – akár palesztín oldalon, akár az izraeli-palesztín kapcsolatok jövőjét illetően – csupán technikai szinten nem lehetséges. Az *elvi nyilatkozattal* kezdődő intézményformálás és politikaalkotás (*policy-making*) éppúgy az érintett közösségek eszmék és ideák győzelme érdekében folytatott küzdelmének minősült (idézi Santioso 2001), mint a palesztín belpolitikai összefüggések.

Az *elvi nyilatkozat*, éppúgy mint az azt következő megállapodások, fokozatosan és óvatosan próbálták megoldani az izraeli-palesztín konfliktust. Az idő nem visszafordítható, de továbbra is mindkét oldalnak vannak jogos követelései. A palesztínok évtizedek óta küzdenek az önrendelkezésért, illetve egy független állam megteremtéséért. Izrael továbbra sem engedheti meg magának, hogy biztonságát kockáztassa, akkor sem, ha ennek ára a részleges vagy teljes megszállás. Minden korábbi megállapodással ellentétben az *elvi nyilatkozatnak* sikerült a két közvetlenül érintett felet jogi értelemben is egymáshoz kötnie. Bár a megállapodásokban számos buktató és hiányosság volt, illetve egyik sem élvezett maradéktalan konszenzust, ratifikációjuk az izraeli és palesztín társadalom többségének jóváhagyását tükrözte. Ez nem csupán a politikai, jogi *status quo*-ban eredményezett bizonyos változásokat, de egy rendkívül törekeny, ingatag, sok tényezőtől függő hatalmi egyensúlyt is teremtett. Az Izraellel való, de saját közvéleményének háta mögött zajló tárgyalásokkal, illetve megállapodással a PFSZ/Fatah azt kockáztatta, hogy legitimációját saját társadalmán belül veszíti el, amennyiben a végeredmény kudarccal jár. A kialakult probléma ugyanaz volt, mint más esetekben. Az önrendelkezéshez való jog, még ha azt a nemzetközi jog el is ismeri, nem feltétlenül jelenti, hogy az azzal rendelkező fél rendelkezik is az annak gyakorlásához szükséges kapacitásokkal, képességekkel.

A konfliktus megoldása, a békefolyamat támogatása, a stabilitás (bármilyen okból) történő biztosítása érdekében a külső szereplők megpróbálták a jog (*legality*) és a hatékonyság (*efficiency*) között létező különbséget áthidalni. Pont úgy, ahogyan tették azt a dekolonizáció kezdete óta számos más fejlődő országban is. Az izraeli visszavonulás, a megszállás részleges befejezése nem volt egyenlő egy leendő államot – legalábbis a jó kormányzás modern koncepciójának megfelelően – irányítani képes, hatékony Palesztín Hatóság létrejöttével. A nemzetközi rendszer játékszabályainak megfelelően a donorok (a fejlett államok) a hiányzó kapacitásokat szándékoztak (ki)fejleszteni a külső támogatások révén. Tevékenységük kudarcra volt ítélve, mert érdemi változások (többek között konfliktusból békébe való átmenet, illetve hatalmi konszolidáció) nem érhetők el sem politikailag, lényegileg kiürített gazdasági támogatással (1993-2000), sem olyan kifinomult demokratikus eszközökkel (2000-2005), amelyeket akár belső önkény, akár külső megszállás alatt alkalmaztak. A donorok egy olyan autoriter jellegű politikai rendszert kívántak demokratikussá tenni, amelyeket a békefolyamat sikere érdekében éveken

keresztül kételyek nélkül támogattak. Ennek következtében – ahelyett, hogy a politikai, gazdasági célokat következetesen kezelték volna – a palesztín társadalom választani kényszerült az önrendelkezés és a demokrácia, illetve a szuverenitás ígérete és a jó kormányzás között. Politikai eszméket, magasztos elveket szelektíven nem lehet terjeszteni. A külső politikai szereplők demokratikus, gazdaságilag virágzó és jól-kormányzott palesztín társadalom iránti aggódása nagyszerű (sőt, indokolt is) volt. Ennek ellenére „mindent elsőprő” támogatásuk során figyelmük nem terjedt ki arra, hogy érdemben tiszteletben tartsák a létező „történelmi siralmakat,”³²³ a palesztínok önrendelkezéshez való jogát, illetve a legitim képviselőként elismert PFSZ-nek az arra való jogát, hogy eldöntse hogyan kívánja kapcsolatait saját népével, illetve ezen keresztül Izraellel szemben alakítani.

Az Egyesült Államok, illetve az EU és tagállamainak palesztín intézményépítésben játszott felelőssége – az eredménytől függetlenül – vitathatatlan. Bár nehéz jól mérni, mindenesetre – vélhetően a konfliktus politikai érzékenységből adódóan – a donorok jóval nagyobb mértékben szóltak bele a PH intézményi fejlesztésébe (1993-1997; 2000-2003), mint amennyire azt a rendelkezésre bocsátott összegek PH költségvetéséhez vagy GDP-hez viszonyított nagyságrendje indokolta volna. Ha különböző szinten is, de a kezdetektől érvényes volt, hogy a kormányzati tisztviselők a donorok igényeihez, lehetőségeihez igazodva és nem a tényleges igényeknek megfelelően készítették a különböző palesztín fejlesztési terveket (Nakleh 2006). Ez az első időszakban éppúgy a palesztín kompetenciák hiányával magyarázható, mint az utóbbi években. A különbség annyi, hogy miközben az első években a szakmai kompetenciák hiányoztak, és a politikai feltételek adottak voltak, addig az ezredforduló után a politikai körülmények nem adnak lehetőséget az időközben sokat fejlődött palesztín szakmailag releváns (gazdaságpolitikai, fejlesztési) kezdeményezések kibontakozásának.

³²³ „Rex Brynen eredeti megfogalmazásában: *„No one was expecting aid to erase past grievances.”* (email-váltás, 2007. április 8.)

Miután a nemzetközi közösség tagjai – politikai szereplőként – az azonnali stabilitásban, illetve az oslói folyamat fenntartásában voltak érdekeltek, a legerősebbnek tűnő palesztín felet, a Jasszer Arafat vezette és a Palesztín Hatóság adminisztrációját biztosító Fatahot, illetve PFSZ-t támogatták (Asseburg 2003: 19). A nemzetközi közösség, szűkebben az EU is elkövette azt a hibát, hogy az oslói folyamat aláíróit összetévesztették, egybemosták a palesztín közakarral. Hosszabb távon azonban a társadalmon belüli törésvonalak és az ellentmondásos prioritások aláásták a PH tekintélyét saját lakosságának szemében. A nem új, de 1990-es években felerősödő társadalmi ellentétek egyszerre jelentették a helyi elit és a hazaköltöző diaszpóra rivalizálását, a Fatahon belüli generációs különbségekből adódó megosztottságot, a szekuláris és iszlamista értékrend bázisán álló nacionalista irányzatok között feszülő ellentétet. Ami a nemzetközi közösség által támasztott elvárásokat jelenti, az ellentmondásos prioritások – (i) a külső demokrácia-ösztönzés, a civil társadalom erősítése, illetve a már az emigrációban is létező autokrata vezetési-irányítási stílus közötti feszültség, (ii) az emberi jogok tiszteleben tartásának hangsúlyozása, és a rend, biztonság fenntartásának egyidejű követelménye, valamint (iii) a PH intézményrendszerének államiságra való felkészítése, s közben a közszolgáltatások idődől-időre helyette való finanszírozása – végső soron aláásták a Palesztín Hatóság tekintélyét.

Közös, nemzeti és egyéni identitást éppúgy formálják a közösen vallott politikai célok, a sok esetben kevésbé demokratikus módon elfogadott és alkalmazott eszközök, mint az akár modern, akár hagyományos, politikai, illetve társadalmi intézményrendszer. Ezen identitások alakulása lehetőséget kínál nemcsak a létező környezethez többé-kevésbé való tudatos igazodásra, de a politikai, nemzeti értelemben vett túlélésre is. Ez érvényes nem csupán a palesztín társadalmon belül, de az izraeliek és palesztínok egymás számára kölcsönösen „bérbe adott” földjének egészét tekintve is. A belső összefüggések bármilyen kívülről irányított, elvben következetes, de gyakorlatát tekintve következetlen fejlesztési folyamatnak (1993-2000, 2000-2005) – csupán a funkcionálisan értelmezett demokratikus szabályok és jó kormányzás érdekében – való alárendelése két következménnyel mindenképpen járt. Egyrészt (i) dezintegrálta azt az egyébként is törekény palesztín konszenzust, amely nélkül semmilyen körülmények között nem lehet hatékony, szuverén államot létrehozni vagy fenntartani, másrészt (ii) aláasta azon konszolidált béke lehetőségét, amely semmilyen körülmények között nem teremthető meg áldozatok nélkül.

Ami ez utóbbit illeti, a donoroknak nem sikerült erőfeszítéseiket az izraeliek és a palesztínok közötti bizalom erősítésére koncentrálni. Lényegében mindegy is, hogy hatékony bizalom-építő eszközök (*confidence-building measures*) – pl. erős nemzetközi békefenntartó erő, vagy más verifikációs mechanizmus – alkalmazására azért nem került sor, mert az ilyen mechanizmusok alkalmazását legalább az egyik közvetlenül érintett fél elutasította, vagy mert azok meghaladták a donorok kompetenciáját. Bármelyik eset is áll fenn, a számszerűen európai többségben lévő donorok „szoft” eszközökkel való szerepvállalását saját politikai értékeik és érdekeik magyarázták. A segélyek funkciójukat tekintve egyszerű szabályozó szerepet töltöttek be a konfliktus (béke) intenzitásának alakulásában. Ez utóbbi szempontból az előbbi (i) nem feltétlenül nagy kudarc. Végző soron a széles körben elfogadott gondolkodásmódot – a demokratikus normák, az átlátható hatékonyság és a nyugati értékek korábban exportált nacionalizmus feletti dominanciáját – elfogadva és Ulf Hannerzet idézve „mit olyat tehet egy nemzet az emberért, amit egy jó hitelkártya nem?

Mellékletek

Az oslói folyamat filozófiájának akadémiai háttere

A Camp David-i (1978) szellemi előzményeken túl az oslói folyamat filozófiájának – a „kettős donorcélok” elvi-ideológiai alapjának – megvitatásában meghatározó szerepet játszott az akadémiai szféra. Az 1980-as évek végén számos nem-hivatalos, fél-hivatalos, tudományos, civil kezdeményezés (szemináriumok, konferenciák, publikációk) is próbált választ adni egyrészt a palesztín gazdaság fejleszthetőségének (életképességének), másrészt a közel-keleti térség gazdasági integrációjának kérdésére. A Jordániai Egyetemen (*University of Jordan*) tanító Fawaz Gharaibeh *The Economics of West Bank and Gaza Strip* című munkája (1985, Westview Press, Boulder, London) egy még közelebbről nem definiált „palesztín entitás” jövőjéről, életképességéről gondolkodik. A Tel Aviv-i Egyetemen 1986-ban megrendezett közel-keleti gazdasági együttműködésről szóló konferencia eredményeképpen Gideon Fischelson szerkesztésében megjelent *Economic Cooperation in the Middle East* (1989, Westview Press, Boulder, London) c. kötet az első azon izraeli szakirodalmak sorában, amelyek a föld, valamint a biztonság, normalizált kapcsolatok közötti csere lehetőségeivel foglalkoznak; később e megközelítésnek lesz eredménye Simon Peresz *Az Új Közel-Kelet* című munkája, amely 1993-ban látott napvilágot. Az Erik Denters és Jacqueline Klijn szerkesztésében megjelent *Economic Aspects of a Political Settlement in the Middle East* c. tanulmánykötet (1990, VU University Press, Amsterdam) egy Nijmegenben (1990. április 18-21.) megrendezett két nagyobb blokkból álló olyan nemzetközi, tudományos konferencia terméke, amelyen különböző az izraeli, palesztín, amerikai, dán, stb akadémiai és a civil szférát képviselő szakértők, illetve a hivatalos európai (EK), nemzetközi (ENSZ, UNDP, stb.) szervezetekben tisztségeket betöltő személyek egyaránt részt vettek. A Benelux-együttműködéshez hasonló jövőben gondolkodott azon amerikai – a konzervatív *Washington Institute for Near East Policy* gondozásában megjelent – tanulmány, amely Izrael, Palesztína és Jordánia létező gazdasági kapcsolataira építve négy különböző lehetséges forgatókönyvben gondolkodott (Clawson, P. és Rosen, H.: *The Economic Consequences of Peace for Israel, the Palestinians and Jordan*. Policy Papers no 25, 1991). Főszerepet mégis két amerikai kutatóintézet – a Harvard Egyetemen működő *John F. Kennedy School of Government*, illetve a *Massachusetts Institute of Technology* (MTI, Cambridge, Boston) – közgazdászai által rendezett konferenciasorozat játszott. Az ezen résztvevő – egyiptomi, izraeli, jordániai, libanoni, palesztín, szíriai – kutatók, oktatók a szorosabb regionális együttműködés alternatíváit, veszélyeit, lehetőségeit vitatták meg. A Harvardon 1989-ben kezdtek intenzívebben a közel-keleti béke politikai gazdaságtanával foglalkozni. Az 1992-es év és több, mint harminc amerikai, izraeli, arab részvevő kutatómunkájának eredménye a Stanley Fischer és szerzőtársai szerkesztésében, a MIT Press gondozásában – még az *elvi nyilatkozat* aláírását megelőzően – megjelent *The Economics of Middle East Peace* (1993) c. tanulmánykötet, illetve a kimondottan a palesztín területek helyzetével foglalkozó *Securing Peace in the Middle East: Project on Economic Transition* (1994) c. tanulmánykötet.³²⁴

³²⁴ A kutatás háttéréről bővebben lásd pl. a Stanley Fischerrel (az Izraeli Nemzeti Bank jelenlegi elnökével) készült interjút: Fischer 1994b.

Ami a közel-keleti gazdasági együttműködés történetéről, lehetőségeiről szóló tudományos diskurzushoz való – angol nyelven is publikált – önálló arab hozzájárulást illeti, elsőként említhető M. Abdel-Fadil munkája (*Projects of Middle Eastern Economic Arrangements: Conceptualization, Dangers and Forms of Confrontation*).³²⁵ E – baloldali, pán-arab szemléletű – megközelítés a Harvardon előző évben megrendezett konferenciára reflektálva született, az arab-izraeli béke „absztrakt közgazdaságtani” szemléletét kifogásolva. A szerző véleménye szerint a gazdasági érdekeken túl tekintetve kell venni a konfliktus politikai, történelmi, kulturális, pszichológiai dimenzióit is. Az izraeli katonai fölényt, izraeli (nyugati) gazdasági fölény válthatja fel, amennyiben a béke gazdasági hozadékainak döntő többsége – a létező intézményi, strukturális, politikai-hatalmi adottságok, technológiai, fejlettségbeli különbségek miatt – Izrael érdekeit szolgálja. Liberálisabb aspektusból közelíti a témát Said El-Naggar (*Towards an Arab Strategy for Peace*, 1994), aki szerint a közel-keleti szabadkereskedelmi terület éretlen elképzelés, az adott körülmények között többet árthat, mint használhat. Az „éretlenséget” elsősorban azzal magyarázza, hogy a palesztín jogok megsértése, a megszállás, az arab-izraeli konfliktus adott állapota határozza meg a közel-keleti gazdasági kapcsolatokat és nem fordítva. Ennek ellenére hangsúlyozza, hogy az arab államok nem utasíthatják el teljesen a normális kereskedelmi kapcsolatok lehetőségét Izraellel, legfeljebb abban az esetben, ha magát az arab-izraeli békét tartják elfogadhatatlannak (Abdel-Alim 1999: 849-853).

Függetlenül a következményektől már az 1990-es évek első felében – nyugaton is – erős kétfeltek merültek fel a piaci alapon működő, szabadságot élvező palesztín gazdaság létrehozhatóságával kapcsolatban. A tudományos elit, illetve politikai döntéshozók között létező kapcsolatok miatt a politikai fejleményekre is hatást gyakorló kutatásokkal kapcsolatban felhozott egyik leggyakoribb (kétfel) kritika, hogy a politikai realitásokat a szükségesnél kevésbé vették figyelembe. Az akkor közel három évtizedes megszállás után jogos kétségek merültek fel a tekintetben, hogy a nyugat-európai típusú fokozatos gazdasági integráció (akár szabadkereskedelmi, akár gazdasági unió formájában) – és annak segélyekkel való támogatása – valóban sikeres lehet-e Izrael-Palesztína, illetve a tágabb Közel-Kelet vonatkozásában (Mayshar 1995; Roy 1999).³²⁶

³²⁵ Az anyag a Beirutban a *The Arab Unity Studies Center* által – az elvi nyilatkozat aláírását követően – (november 12-13) megrendezett *The Arab Nation and the Challenges of New Middle Easternism* c. konferenciára készült.

³²⁶ Az 1992-1994 között született írások elképzeléseinek későbbi kritikai értékelését adja Roy, Sara, ed (1999): *The Economics of Middle East Peace. A reassessment*. MIT Press; illetve a Mishal, Shaul-Kuperman, Ranan, D. – Boas, David (2001) szerzők által jegyzett *Investment in Peace. The Politics of Economic Cooperation between Israel, Jordan, and the Palestinian Authority*. Sussex Academic Press, Brighton, Portland.

Fontosabb releváns események (1993-2005)

	Oslói megállapodások	Egyéb releváns helyi események	Választások	Donor-találkozók	
				AHLC	CG
1993	szept: DoP 1993	Március: <i>closure-policy</i> kezdete		november 05.	december 16-17.
1994	ápr.: PP 1994 máj.: Kairó 1994 aug.: EEA 1994	február 4: Hebron, Baruch Goldstein április 13: első öngyilkos merénylet (Hadera)	június: PNC (Gáza) → PH kinevezése	január 27-28. június 9-11. szeptember 12. november 29-30.	január szeptember december
1995	szept.: IA 1995	november: Rabin meggyilkolása		január 11. április 3. április 27. szeptember 27-28. november 30.	október 18-19.
1996		febr. eleje: a „mérnök” likvidálása febr.-márc.: első komoly öngyilkos merénylet hullám	január: PNH és elnökválasztás június: Izrael (Likud)	Január 9.: (Ministerial Conf.) április 3. szeptember 5. december 10.	november 19-20.
1997	jan: Hebron 1997			június 3-5.	december 16.
1998	október: Wye 1998				
1999		szeptember: Barak-Arafat találkozó, Sharm-el-Sheikh	május: Izrael (Munkapárt)		
2000	június: Camp David II	szeptember: A második intifáda kitörése		június	
2001		január: Taba	február: Izrael (Sharon)		
2002	június: <i>Roadmap</i> (Palesztín állam: 2005)	Karine-A Disengagement, fal építés kezdete			
2003			február : Izrael (Sharon)		
2004					
2005	június: Akaba, Sharon-Arafat	augusztus: Gázai kivonulás		március	
2006			január: PH, Tvh (Hamász)		

Humán fejlődési mutatók (UNDP, HDI), 2004

Az utolsó sor mindkét táblázat esetében az adott indikátor kapcsán felállított rangsor utolsó tagjának értékét mutatja.

HDI érték	Születéskor várható élettartam, év	Az írni-olvasni tudók aránya a felnőtt (15+) lakosságon belül, %	Bruttó beiratkozási arány (összetett, alap, közép, felsőfokú oktatás)
1. Norvégia (0,965) 98. Maldív-szk (0,739) 99. Azerbajdzsán (1,736) 100. OPT (0,736) 101. El Salvador (0,729) 102. Algéria (0,728) 177. Niger (0,311)	1. Japán (82,2) 60. Magyarország (73,0) 61. Katar (73,0) 62. OPT (72,7) 63. Seychelles-szk (72,7) 64. Columbia (72,6) 177. Szváziföld (31,3)	1. Grúzia (100) 45. Fülöp-szk (92,6) 46. Szingapúr (92,5) 47. OPT (92,4) 48. Portugália (92) 49. Panama (91,9) 128. Mali (19)	1. Ausztrália (113,2) 47. Chile (81,3) 48. Málta (81,3) 49. OPT (81,2) 50. Csehország (81,1) 51. Belize (81) 172. Niger (21,5)

OPT: Megszállt Palesztín Területek (UNDP-terminológia)


































forrás: UNDP HDR, 2006

Humán Szegénységi Index	Annak valószínűsége, hogy 40 év felett nem él az ember, %	Az írástudatlanok felnőtt (15+) lakosságon belüli aránya, %	A biztonságos ivóvízhez nem jutó lakosság aránya, %	Az alultápláltság aránya (0-5 közötti) gyerekek körében, %
1. Uruguay (3,3) 7. Kuba (4,7) 7. Szingapúr (6,3) 8. OPT (6,5) 9. Mexikó (7,2) 10. Kolumbia (7,6) 102. Mali (60,2)	1. Hong Kong (1,5) 55. Argentína (5,0) 56. Tonga (5,0) 57. OPT (5,3) 58. Románia (5,5) 59. Albánia (5,5) 172. Szvázif. (74,3)	1. Kuba (0,2) 41. Fülöp-szk (7,4) 42. Szingapúr (7,5) 43. OPT (7,6) 44. Portugália (8,0) 45. Panama (8,1) 117. Mali (81,0)	1. Bulgária (1) 29. Szíria (7) 30. Suriname (8) 31. OPT (8) 32. Koreai Közt. (8) 33. Moldova (8) 125. Etiópia (78)	1. Chile (1) 10. Moldova (3) 11. Oroszország (3) 12. OPT (4) 13. Venezuela (4) 14. Tunézia (4) 134. Nepál (48).

OPT: Megszállt Palesztín Területek (UNDP-terminológia)

forrás: UNDP HDR, 2006

A palesztín társadalom fontosabb mutatói (PCBS 2006) ³²⁷
Nyugati Part, Gázai-övezet, Kelet-Jeruzsálem

	1 997	2 002	2 003	2 004	2005-2006	Trend
Népesség	2 840 269	3 559 999	3 737 895	3 699 767	3 825 149	
0-14 év közöttiek (%)	47				46	
15-64 (%)	50				51	
65 év felett (%)	4				3	
Egészségügy						
orvosok száma	2 867	4 901	5 425	5 687	6 109	
születéskor várható élettartam, év	70	71	71	71	72	
kórházak száma	43	72	73	74	76	
Oktatás						
iskolák száma	1 611	2 006	2 109	2 192	2 277	
alapfokú oktatásban lévő diákok	702 382	891 799	916 837	931 260	944 713	
beiratkozási ráta, alapfokú oktatás, %	90	92	91	89	88	
középfokú oktatás, diákok száma	61 085	92 309	100 606	112 675	122 776	
beiratkozási ráta, középfokú, %	40	51	54	56	62	
egyetemi hallgatók	52 427	98 439	113 417	129 137	..	
írní-olvasni tudók aránya, %	86	91	92	92	93	
Munkaerő-állomány összetétele						
munkaerő piaci részvételi aránya, %	41	38	40	40	41	
foglalkoztatottak aránya	70	64	68	67	70	
munkanélküliségi ráta	20	31	26	27	24	
átlagos heti munkaóra	44	41	42	43	42	
átlagos havi munkanap	22	23	23	24	23	
átlagos napi fizetés (NIS)	59	74	74	75	78	
a napi fizetés medián értéke (NIS)	50	60	60	62	69	
Kultúra, technológia; a háztartások hány százalékában						
televízió, %	85	93	92	93	95	
műholdvevő, %	..	54	60	70	80	
mobiltelefon, %	..	61	66	73	81	
számítógép, %	4	13	21	26	33	
internet csatlakozás, otthon, %	..	2	6	9	16	
telefonvonal, %	20	36	45	41	46	
mosógép, %	73	86	88	90	92	
hűtő, %	80	91	92	93	93	
autó, %	20	20	23	26	25	
Közlekedés, telekommunikáció						
úthálózat hossza, aszfaltozott (km)	2 055	4 642	4 944	4 966	6 285	
vezetékes telefonfonalak száma	110 893	241 894	243 494	271 458	327 025	
Jawwal előfizetők száma	22 934	251 602	264 091	435 628	567 584	
turizmus, hotelek száma	85	72	75	80	77	
csatornahálózattal ellátott háztartások %	37	49	44	43	45	
művelésre alkalmas föld (km ²)	1 486	1 516	1 487	1 488	..	

³²⁷ A más területi (népességi) bázis és eltérő számítási módok, korrekciók miatt a Világbank és IMF adatai ettől eltérhetnek.

A palesztín gazdaság fontosabb mutatói (1994-2000)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Forrás
GDP, nominál, folyó áron (millió USD)	3081	3517	3668	4009	4258	4517	4442	IMF 2003
GDP, reál, konstans áron (millió USD)	3290,0	3490,4	3577,0	4011,9	4485,8	4883,4	4619,2	PNA-PMA 2006
GDP, egy főre jutó, reál, konstans áron (USD)	1420	1405,6	1359,7	1441,6	1548,2	1617,2	1466,4	PNA-PMA 2006
GNI, nominális (millió USD)								
GNI, reál, konstans áron (millió USD)	3765,1	4099,3	4149,4	4663,2	5391,8	5842,6	5426,5	PNA-PMA 2006
GNI, egy főre jutó reál, konstans áron (USD)	1722,7	1934,8	1860,9	1675,6	1577,3	1650,8	1625,1	PNA-PMA 2006
Infláció (NIS), %		10,8	9	7,6	5,6	5,5	2,2	AHLC 2005
GDP növekedés, ³²⁸ (%)	6,7	(5,2)	(1,0)	(0,7)	3,8	4,00		Világbank 2000:12
GDP növekedés, reál (%)	3	6,1	2,5	12,2	11,8	8,9	(5,6)	IMF 2003, AHLC 2005
GNI (GNP) növekedés, (%)	1,7	(4,4)	(0,27)	2,4	7,00	5,2		Világbank 2000:12
GNI (GNP) növekedés, reál, (%)		8,5	0,8	12,4	16,3	8,4	(6,8)	IMF 2003
GNI (GNP) növekedés, egy főre jutó (%)	(4,2)	(9,7)	(7,4)	(1,8)	3,1	1,4		Világbank 2000:12
GNI növekedés, reál, egy főre jutó (%)		1,3	(4,9)	6,3	11,7	4,1	(10,7)	IMF 2003
nettó tényező-beáramlás ³²⁹ a GDP-hez viszonyítva(%)	14,5	17,3	15,8	16,2	21,2	20,8	18,7	IMF 2003
nettó folyó transzferek ³³⁰ a GDP-hez viszonyítva (%)	15,1	12,4	13,9	11,7	9,6	8,8	13,2	IMF 2003

³²⁸ A forrás (Világbank 2000: 12) nem tünteti fel, hogy a szóban forgó GDP, GNP és egy főre jutó GNP növekedés nominál vagy reál áron számolt növekedés-e, de vélhetően reál.

³²⁹ Ez a mutató fejezi ki a hazautalt tőke-, munkajövedelmek értékét, amelynek meghatározó hányada az Izrael területén képződött és a munkavállalóknak kifizetett személyi jövedelmeket (nem csupán a sok vitát kiváltó adó-, vámbevételeket!) jelenti.

³³⁰ Ide tartoznak az egyoldalú magán és hivatalos átutalások, többek között a különböző formában adott külföldi segélyek is.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Forrás
összes rendelkezésre álló jövedelem, GDP-hez viszonyítva (%)	129,7	129,6	129,6	128	130,8	129,6	131,9	IMF 2003
összes palesztín foglalkoztatott, (ezer fő), ebből:...	513	561	602	640	667	682	707	IMF 2003
... munkanélküliek, (ezer fő)	96	132	121	92	79	98	96	IMF 2003
... foglalkoztatottak (ezer fő)	417	429	481	548	588	597	417	IMF 2003
	329,1	349	368	399	430	454	480	PNA-PMA 2006
munkanélküliségi ráta (%)	24,7	18,2	23,8	20,3	14,4	11,8	14,1	IMF 2003 és PNA-PMA 2006
Izraelben foglalkoztatottak (ezer fő)	30	66	62	83	118	135	117	IMF 2003
	53	68	60	82	119	135	117	PNA-PMA 2006
az Izrael területén foglalkoztatottak aránya az összes palesztín foglalkoztatotthoz képest (%)		16	14	17	22	23	20	IMF 2003
Szegénységi ráta			27				20	UNSCO 2001
Áruk és szolgáltatások exportja (m USD)	561,7	668,9	739,7	767,5	887,3	891,5	657,1	PNA-PMA 2006
Áruk és szolgáltatások importja (m USD)	2334,5	2500,2	2871,5	3028,4	3329,0	3804,7	2925,6	PNA-PMA 2006
import a GDP-hez viszonyítva, (%)	75,8	71,1	78,3	75,5	78	84,2	76,6	IMF 2003
export a GDP-hez viszonyítva(%)	18,2	19	20,2	19,1	20,8	19,7	19,5	IMF 2003
nettó export a GDP-hez viszonyítva, (%)	-57,5	-52,1	-58,1	-56,4	-57,1	-64,5	-57,1	IMF 2003

források: Világbank 2000: 12, IMF 2003 p. 14, 33; Világbank 2005 p. 13,15,23; Világbank 2006

A palesztín gazdaság fontosabb mutatói (2000-2005)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	forrás
GDP, nominális (millió USD)	4619,2	4325,7	4169,7	3999,2	4247,7	4456,4	PMA 2006
GNI, nominális (millió USD)	5426,5	4817,4	4570,7	4247,9	4477,1	4706,4	PMA 2006
infláció (NIS)	2,7	1,2	5,7	4,4	3	3	WB 2005
GDP növekedés, reál (%)	-5,6	-14,8	-10,1	6,1	6,2	8,7	WB 2005
GDP növekedés 1999-hez képest (%)	-5,6	-19,6	-27,7	-23,3	-18,5	-11,4	WB 2005
GDP növekedés 1999-hez képest, egy főre jutó (%)	-9,5	-25,9	-35,7	-34,1	-32,4	-29	WB 2005
GNI, egy főre jutó (USD)	1626	1217	1001	1088	1181	1318	WB 2005
nettó tényező-beáramlása GDP-hez viszonyítva (%)	18,7	16,8	14,5				IMF 2003
nettó folyó transzferek a GDP-hez viszonyítva (%),	13,2	31,1	59				IMF 2003
összes rendelkezésre álló jövedelem, a GDP-hez viszonyítva (%)	131,9	148	173,4				IMF 2003
összes palesztín foglalkoztatott, (ezer fő), ebből:...	695	675	690	758	790	826	WB 2005
... munkanélküliek, (ezer fő)	100	170	216	194	212	193	WB 2005
... foglalkoztatottak (ezer fő) [zárójelben: PMA 2006]	595 [480]	505 [435]	474 [428]	565 [509]	578 [528]	633 [570]	WB 2005
munkanélküliségi ráta (%)	14	26	31	25,6	26,6	22,4	WB 2005
Izraelben foglalkoztatottak, engedéllyel (ezer fő)	117	70	49	54	50	64	WB 2005
az Izrael területén foglalkoztatottak aránya az összes palesztín foglalkoztatotthoz képest (%)	20	13,9	10,3	9,6	8,7	10,1	WB 2005
Szegénységi ráta							
import (termékek és szolgáltatások) (millió USD)	2925,6	2477,8	2119,1	2455,8	2595,8	2816,9	PMA 2006
export (termékek és szolgáltatások) (millió USD)	657,1	463,4	381,5	377,8	399,5	431,8	PMA 2006

források: IMF 2003 p. 14, 33; Világbank 2005 p. 13,15,23; PMA 2006,2

A palesztín GDP szektoriális megoszlása (1995, 1999, 2000, 2002 - 2005)

(a) A Világbank számításai PCBS alapján (Világbank 2006: 4):

Gazdasági tevékenység GDP-arányos megoszlása, %	1995	2000	2005
Mezőgazdaság, halászat	13,0	9,2	10,2
Bányászat, kézműipar, energia, víz; ebből:	20,5	15,7	16,5
... bányászat (építési kő)	0,9	0,8	0,7
... kézműipar	18,5	13,4	14,4
... energia, vízellátás	1,2	1,6	1,4
Építőipar	6,9	6,3	8,4
Szolgáltatások, amelyből:	41,4	48,3	45,5
... nagy-, kiskereskedelem	15,2	12,2	12,8
... közlekedés	3,2	6,9	6,3
... pénzügyi közvetítői díjak (intermediation)	2,0	4,5	3,0
... egyéb, mint:	21,0	24,7	23,4
..... ingatlan, bérbeadás és üzleti szolgáltatások	10,5	13,2	10,6
..... közösségi, társadalmi, egyéni tevékenység	0,6	0,8	0,8
..... vendéglátóipar	1,3	2,3	1,9
..... oktatás	5,1	5,8	6,4
..... egészségügy, szociális munka	3,5	2,8	3,7
Közigazgatás, „védelmi kiadások”	11,4	13,2	12,8
Összesen, %	93,2	92,7	93,4

(b) vö.: IMF 2003: 26

(c) A MAS (Pal-Econ) számításai a PCBS és nemzeti számlák alapján (MAS 2007: 4)

Gazdasági tevékenység GDP-arányos megoszlása, %	1999	2002	2003	2004	2005
Mezőgazdaság, halászat	10,4	7,6	7,8	7,5	7,0
Kézműipar, energia, víz; ebből:	14,6	16,3	13,3	13,2	12,7
... kézműipar, bányászat (építési kő)	0,8	0,9	0,4	0,4	0,4
... feldolgozóipar (kézműipar)	12,6	13,4	11,3	11,2	10,7
... energia, vízellátás	1,2	2,0	2,0	1,6	1,6
Építőipar	13,7	1,9	2,4	2,4	2,7
Kis-, nagykereskedelem	11,9	9,8	8,5	8,5	8,4
Közlekedés, raktározás, telekommunikáció	5,1	9,8	9,8	10,5	10,4
Pénzügyi közvetítői díjak (intermediation)	3,7	4,2	4,2	4,0	4,2
Szolgáltatások, amelyből:	21,8	25,2	25,2	24,6	24
... ingatlan, bérbeadás és üzleti szolgáltatások	9,8	11,0	10,1	10,1	10
... közösségi, társadalmi, egyéni tevékenység	0,6	0,9	1,1	1,0	1,0
... vendéglátóipar	2,8	1,7	1,5	1,5	1,5
... oktatás	5,8	8,1	7,9	7,6	7,7
... egészségügy, szociális munka	2,8	3,5	4,6	4,4	4,5
Közigazgatás, „védelmi kiadások”	11,0	16,3	17,4	17,3	17,9
+ hazai szolgáltatások	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
- pénzügyi közvetítői díjak (közvetett átváltásokkal)	(2,8)	(3,1)	(3,0)	(2,9)	(3,1)
+ vámbevételek	4,7	2,2	6,6	6,5	6,5
+ importból származó nettó forgalmi adó (VAT)	5,7	9,6	7,8	8,2	8,4
= GDP, %	100	100	100	100	100
GDP, 1997-es áron, millió USD	4511,7	3556,4	3995,0	4247,7	4456,4

Egyéb – foglalkoztatottsági, társadalmi – mutatók (PCBS 2006)

A szegénységi küszöb alatt élők területi megoszlása (2001, 2003, 2005)

	2001		2003		2005	
%	szegénység	mély szegénység	szegénység	mély szegénység	szegénység	mély szegénység
Palesztín Hatóság	19,5	27,9	24,3	35,5	18,1	29,5
Nyugati Part	12,0	18,9	20,3	30,9	13,1	22,3
Gázai-övezet	35,4	46,7	32,2	44,7	27,9	43,7

Nemzetközi statisztikákban a két kategória összege szerepel.

A foglalkoztatottak területi megoszlása, különbségei (2005)

%	2001	2002	2003	2004	2005
Nyugati Part	61,4	62,7	60,9	64,1	61,7
Gázai-övezet	24,8	27,0	29,4	27,2	28,4
Izrael, izraeli telepek	13,8	10,3	9,7	8,7	9,9
Összesen	100	100	100	100	100

A foglalkoztak gazdasági tevékenység és területi megoszlás szerinti bontása (2005)

	Izrael és telepek	Nyugati Part	Gázai-övezet	Összesen
mezőgazdaság, halászat	7,1%	11,7	17,1	14,6
bányászat, kézműipar	19,2	8,3	14,2	13
építőipar	41,9	9,1	10,0	12,9
kereskedelem, vendéglátás	19,7	16,3	20,8	19,4
közlekedés, szállítás, raktározás, kommunikációs szektor	2,6	5,2	6,5	5,7
(köz)szolgáltatások, egyéb	9,5	49,4	31,4	34,4
összesen	100	100	100	100

A palesztín költségvetés tételei (1996-2002)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	(millió USD)						
<i>Árfolyam (NIS:USD)</i>	<i>3,19</i>	<i>3,45</i>	<i>3,8</i>	<i>4,14</i>	<i>4,08</i>	<i>4,21</i>	<i>4,74</i>
Bevétel, amelyből:	645,5	807,0	868,4	941,5	938,5	272,7	287,1
Helyben képződött	293,7	331,0	324,5	362,1	351,7	272,7	214,1
Adó	207,8	212,8	227,6	248,1	240,7	180,3	134,4
Nem-adó jellegű	85,9	118,3	96,8	114,0	110,8	92,4	79,7
Izraelben beszedett	351,7	475,9	543,9	579,7	587,0	0,0	73,0
korábban visszatartott, utólag átutalt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	44,3
rendszeres átutalások	351,7	475,9	543,9	579,7	587,0	0,0	28,5
Folyó kiadások	829,8	867,8	838,9	942,5	1198,8	1097,6	1041,4
Fizetések	403,1	470,1	466,8	518,6	621,8	679,8	659,1
Nem-bérjellegű folyó tételek	377,4	391,9	371,6	418,4	577,0	417,8	363,9
Külső finanszírozású folyó hiány	49,2	5,8	0,5	5,6	0,0	0,0	18,6
Költségvetési egyenleg (csak folyó kiadások levonásával)	-184,3	-61,2	29,2	-0,7	-260,3	-824,9	-754,2
Tőke jellegű kiadások, amelyet...	242,3	262,3	235,8	239,4	13,5	22,1	9,1
a PH finanszírozott (kötelezettségvállalás)	0,0	0,0	0,0	0,0	13,5	22,1	9,1
donorok finanszíroztak	242,3	262,3	235,8	239,4	...	0,0	0,0
Költségvetési egyenleg (teljes)	-426,6	-323,5	-206,6	-240,1	-273,8	-847,3	-763,5
Az egyenleg (hiány) finanszírozása	426,6	323,5	206,6	240,1	273,8	847,3	763,5
Külső finanszírozás	375,2	302,3	238,7	244,9	54,2	531,6	467,1
Költségvetési támogatás					54,2	531,6	467,1
Multilaterális					54,2	0,5	455,3
Bilaterális					0,0	35,2	11,8
Projektfinanszírozás							
Hátralékok (kiadási oldalon)	0,0	5,2	75,8	10,1	65,7	232,3	117,7
Helyi bankok által biztosított nettó források	51,4	15,9	-107,9	-15,0	153,7	83,4	178,5

Forrás: IMF 2003: 68

Az OECD DAC államainak ODA/GNI [ODA/GNP] aránya (1970-2005)

%	1970	1980	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2005
Európa									
Norvégia	0,32	0,87	1,17	0,87	0,8	0,83	0,89	0,92	0,94
Dánia	0,38	0,74	0,94	0,96	1,06	1,03	0,98	0,84	0,81
Hollandia	0,61	0,97	0,92	0,81	0,84	0,82	0,81	0,81	0,82
Luxemburg	..	..	0,21	0,36	0,72	0,82	0,77	0,8	0,82
Svédország	0,38	0,78	0,91	0,77	0,8	0,81	0,83	0,7	0,94
Belgium	0,46	0,5	0,46	0,38	0,36	0,37	0,43	0,61	0,53
Franciaország	0,66	0,63	0,6	0,55	0,32	0,32	0,38	0,41	0,47
Írország	0,03	0,16	0,16	0,29	0,3	0,33	0,4	0,41	0,42
Svájc	0,15	0,24	0,32	0,34	0,34	0,34	0,32	0,38	0,44
Finnország	0,07	0,22	0,65	0,32	0,31	0,32	0,35	0,34	0,46
Egyesült Királyság	0,36	0,35	0,27	0,29	0,31	0,32	0,31	0,34	0,47
Németország	0,32	0,44	0,42	0,31	0,27	0,27	0,27	0,28	0,36
Spanyolország	..	0,07	0,2	0,24	0,22	0,3	0,26	0,25	0,27
Görögország	....	..	..	..	0,20	0,17	0,21	0,21	0,17
Portugália	0,45	..	0,25	0,25	0,26	0,25	0,27	0,21	0,21
Ausztria	0,07	0,23	0,25	0,33	0,23	0,29	0,25	0,2	0,52
Olaszország	0,16	0,17	0,31	0,15	0,13	0,15	0,2	0,16	0,29
Európán kívül									
Egyesült Államok	0,31	0,27	0,21	0,1	0,1	0,11	0,13	0,14	0,22
Japán	0,23	0,32	0,31	0,28	0,28	0,23	0,23	0,2	0,28
Kanada	0,45	0,42	0,44	0,38	0,25	0,22	0,28	0,26	0,34
Ausztrália	0,61	0,48	0,34	0,36	0,27	0,25	0,26	0,25	0,25
Új-Zéland	..	0,32	0,22	0,23	0,25	0,25	0,22	0,25	0,27
DAC átlag	0,34	0,38	0,33	0,27	0,22	0,22	0,23	0,25	0,33

.. = ismeretlen adat

Forrás: UNCTAD és OECD források alapján Stokke 2005: 25; illetve OECD 2007

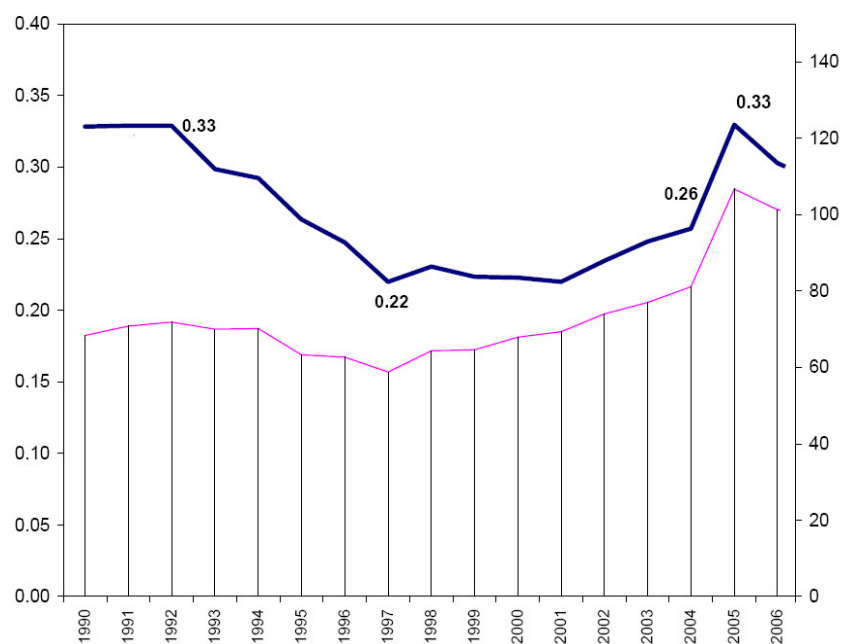
Az európai (EU/EK és tagállamok) segélyek összes (bi, multi) ODA-n belüli aránya

m USD	1970	1980	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2005
Összes DAC ODA	6 949	27 267	52 960	58 894	53 734	52 336	58 274	68 483	106 372
Összes európai ODA	2 741	14 991	30 511	33 654	27 428	28 450	32 583	40 165	
Európa/DAC ODA	39,4%	55%	57,6%	57,1%	51%	54,4%	55,9%	58,7%	

Forrás: OECD források alapján Stokke 2005: 24; illetve OECD 2007

Az OECD DAC (tagállamok) által nyújtott segélyek alakulása, 1990-2006

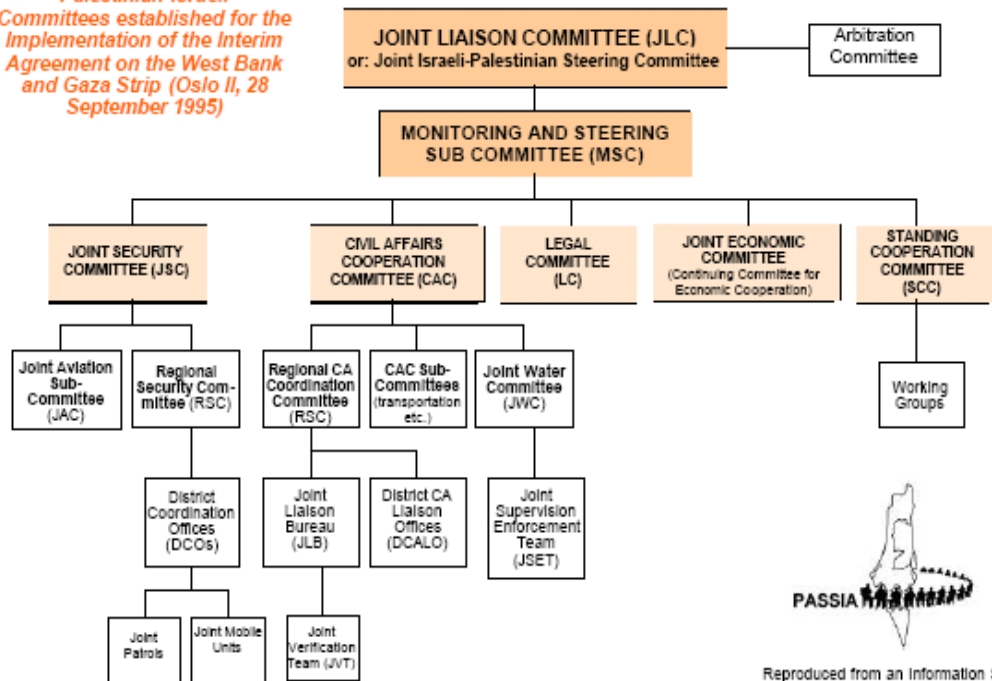
(abszolút összegekben (m USD, 2005-ös áron) illetve GNI arányosan (%))



Forrás: OECD 2007b

Közös, hivatalos izraeli-palesztín egyeztető fórumok (oslói folyamat)

*Palestinian-Israeli
Committees established for the
Implementation of the Interim
Agreement on the West Bank
and Gaza Strip (Oslo II, 28
September 1995)*

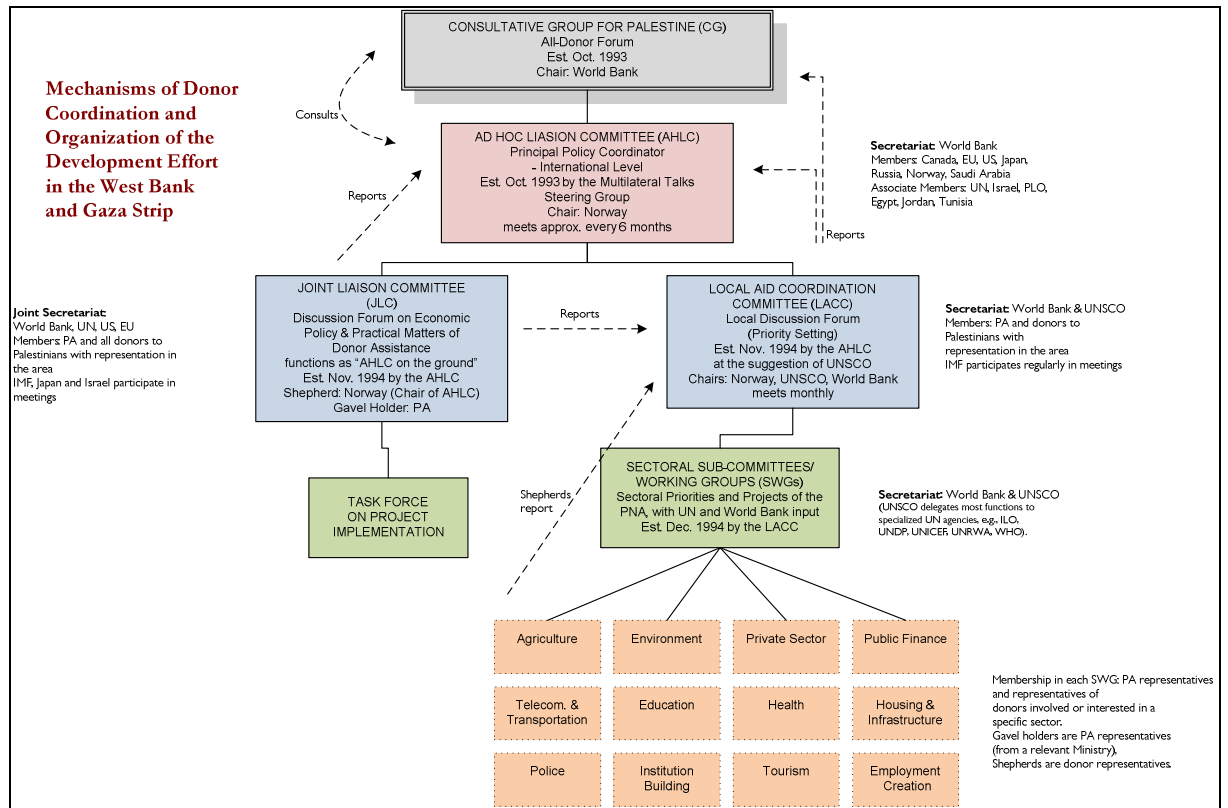


Reproduced from an Information Sheet of the FES Jerusalem Office, Sept. 1996

PASSIA Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs
Tel: 972-2-6264426 • Fax: 972-2-6282619 • E-Mail: passia@palestine.net • <http://www.passia.org> • PO Box 19545, Jerusalem

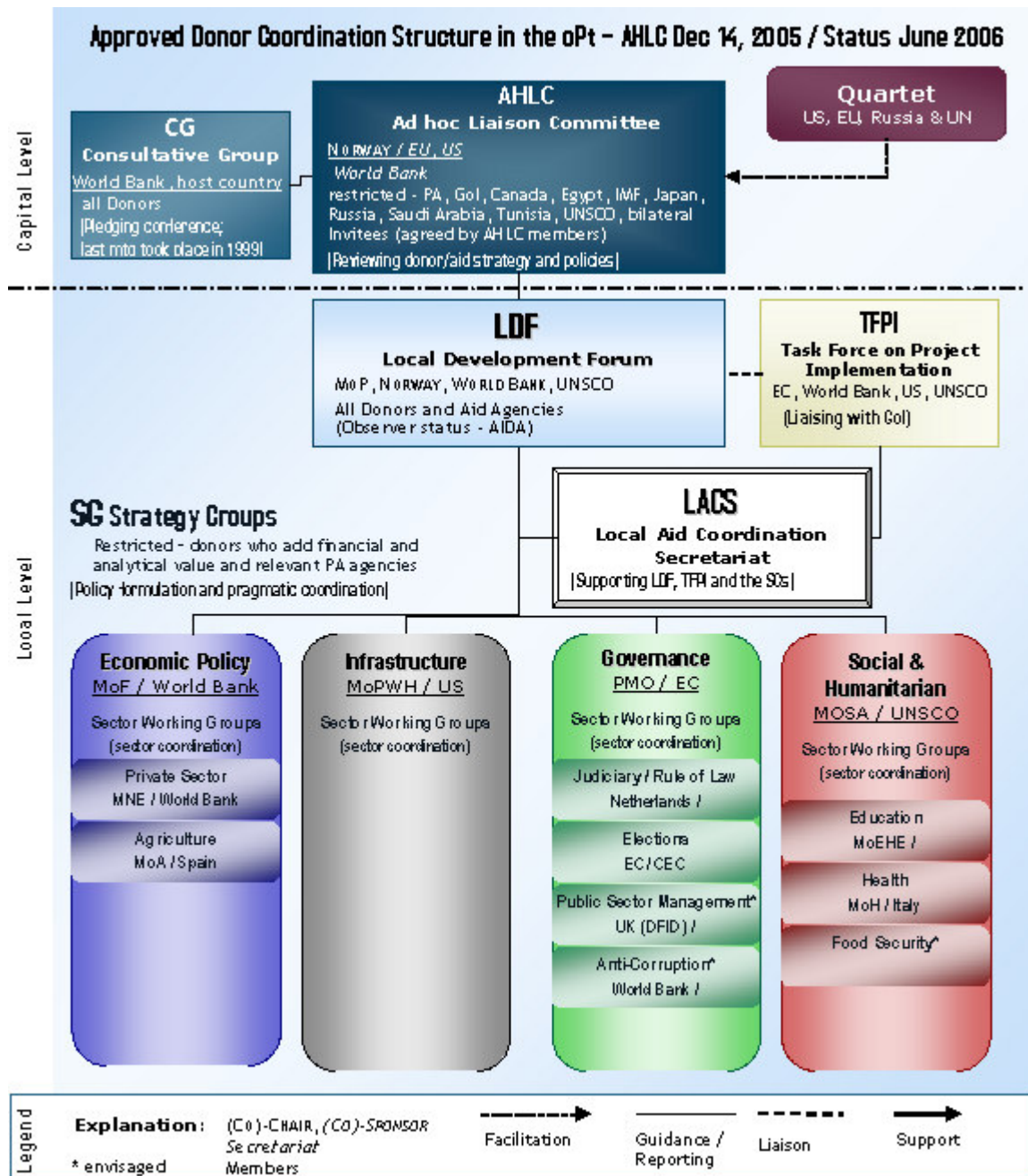
forrás: http://www.passia.org/palestine_facts/pdf/Oslo%20-%20Joint%20Pal-Isr%20Committees.pdf

A donormechanizmus működése (2003)



forrás: http://www.passia.org/palestine_facts/pdf/pdf2003/sections2/Donors.pdf

A donormechanizmus reformja (2005-2006)



© LAC Secretariat

forrás: http://www.ldf.ps/aid_structure

A palesztín területeknek juttatott bilaterális ODA (1993-2000; 2000-2005)

m USD	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Egyesült Államok	19,0	64,0	-	27,0	70,0	75,4	84,9	60,1
<i>EU/EK</i>			75,4	132,0	117,2	81,5	14,6	36,1
Norvégia	0,3	12,7	40,1	50,4	41,0	40,1	27,8	27,9
Svédország	6,5	9,4	17,4	27,6	20,8	16,0	25,1	32,4
Németország	-	11,4	20,9	24,6	35,1	30,6	26,4	17,3
Spanyolország	2,4	12,4	28,3	17,5	21,5	41,7	17,4	12,9
Franciaország	-	2,3	5,7	9,6	12,8	16,7	12,0	14,2
GB	2,6	9,6	6,8	5,4	10,2	8,9	10,7	14,7
Hollandia	-	2,6	24,7	58,8	25,3	22,3	12,5	16,2
Olaszország	1,5	9,0	7,7	6,1	8,6	5,6	18,5	11,8
Japán	-	-	3,7	7,5	45,5	46,3	56,1	61,2
DAC államok, bilaterális (B); EU/EK nélkül	39,2	151,6	183,2	263,7	324,6	336,4	326,6	306,4
Multilaterális (M) csatornák, amelyből:			262,9	257,8	248,1	245,2	168,8	
<i>UNRWA</i>			180,2	118,2	125	154	141	
<i>EU/EK</i>			75,4	132	117,2	81,5	14,6	
Összes DAC ODA (B és M) forrásból, amelyből			498,4	549,4	599,2	603,5	511,8	637,3
EU és tagállamai összesen				259,9	271,9	247,8	164,8	
arab államok			52,2	27,9	26,6	21,9	16,6	

m USD	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Egyesült Államok	60,1	84,3	138,1	194,1	273,9	180,2		
<i>EU/EK</i>	36,1	118,5	170,9	181,1	186,7	206,7		
Norvégia	27,9	37,5	50,9	53,5	53,8	74,0		
Svédország	32,4	21,9	28,0	35,2	39,4	36,9		
Németország	17,3	17,9	37,9	35,3	31,2	39,8		
Spanyolország	12,9	10,1	11,3	14,2	23,8	39,4		
Franciaország	14,2	12,7	15,6	22,2	25,2	30,6		
GB	14,7	17,0	23,8	31,1	29,5	23,5		
Hollandia	16,2	14,0	13,9	13,1	20,9	29,9		
Olaszország	11,8	15,8	23,0	38,4	15,1	15,9		
Japán	61,2	21,5	12,8	4,5	9,0	5,8		
DAC államok, bilaterális (B); EU/EK nélkül	306,4	280,2	410,2	490,8	605,3	569,4		
Multilaterális (M) csatornák, amelyből:		342,2	429,3	455,4	481,4	516		
<i>Egyéb M</i> = ? <i>UNRWA</i>		212,3	238,9	306,7	265,1	275,3		
<i>EU/EK</i>		118,5	170,9	206,7	181,1	186,7		
Összes DAC ODA (B és M) forrásból, amelyből	637,3	869,4	1616,4	971,6	1136,4	1101,6		
EU és tagállamai összesen		247,7	358	394,1	475,9	416,1		
arab ügynökségek		2,4	51,6	1,5	-1,6	10,5		

források: OECD 2003, OECD 2005, OECD 2007

A PH legnagyobb donorai (1993-2003; 2004-2005)

PNH 10 legnagyobb donora (csak bilaterális, közvetlen ODA)

m USD	1994*	1996	1999	2002	2004-2005 átlaga
1.	Egyesült Államok, 27	EU/EK, 132	Egyesült Államok, 87,9	EU/EK, 170,9	Egyesült Államok, 179
2.	Norvégia	Hollandia	Japán	Egyesült Államok	EU/EK
3.	Spanyolország	Norvégia	Norvégia	Norvégia	Norvégia
4.	Németország	Svédország	Németország	Németország	Svédország
5.	Egyesült Királyság	Egyesült Államok	Svédország	Svédország	Németország
6.	Svédország	Németország	Olaszország	G Egyesült Királyság	Spanyolország
7.	Olaszország	Spanyolország	Spanyolország	Olaszország	Franciaország
8.	Hollandia	Franciaország	EU/EK	Franciaország	Egyesült Királyság
9.		Japán	Hollandia	Hollandia	Hollandia
10.		Olaszország	Franciaország	Japán	Olaszország

* Holst Fund nélkül (valószínű)

források: OECD 2003, OECD 2005, OECD 2007

A segélyek nagyságrendjének alakulása (különféle források szerint)

1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		Sources
C	D	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D	
819	515	638	417	789	512	622	513	666	409	547	417			Világbank 2000: 19
820	515	621	436	770	516	647	526	674	420	742	487	853	500	MOPIC-IACD 2003
			498,4		549,4		599,2		603,5		511,8		637,3	OECD 2001, 2003
	612		547		647		654		553		609			Fischer 2001
	512		499				630		598		512		636	WDI

A PH öt legnagyobb donora és részesedésük az összes segélyen belül

1994-2002; bilaterális és multilaterális segélyek is; minden segély, nemcsak ODA

összes teljesítés (1994-1996), m USD					
	1994	1995	1996	1994-1996	
Japán (1)	91864	68824	77124	237812	16%
Egyesült Államok (2)	84902	67846	63920	216668	15%
EU/EK (3)	37358	62770	72730	172858	12%
Norvégia (4)	18281	41088	43025	102394	7%
Hollandia (5)	16368	18130	53647	88145	6%
öt legnagyobb donor	248773	258658	310446	817877	
Összes segély	515289	435926	516066	1467281	
öt legnagyobb donor összes segélyen belüli aránya %	48%	59%	60%	56%	
összes teljesítés (1997-1999), m USD					
	1997	1998	1999	1997-1999	
USA (1)	68681	60685	80223	209589	15%
Japán (2)	70507	70959	36786	178252	12%
IBRD (3)	55513	30326	34328	120167	8%
Norvégia (4)	40519	42119	32443	115081	8%
EU (5)	46242	28882	26149	101273	7%
öt legnagyobb donor	235220	204089	183780	623089	
Összes segély	526128	420148	486598	1432874	
öt legnagyobb donor összes segélyen belüli aránya %	45%	49%	38%	43%	
összes teljesítés (2000-2002), m USD					
	2000	2001	2002	2000-2002	
EU/EK (1)	69263	187535	126148	382946	26%
Egyesült Államok (2)	119468	92293	172035	383796	26%
IBRD (3)	29864	19197	33460	82521	6%
Svédország (4)	35654	20044	1442	57140	4%
Japán	24644	28500		53144	4%
öt legnagyobb donor	278893	347569	333085	959547	
Összes segély	500467	516156	463267	1479890	
öt legnagyobb donor összes segélyen belüli aránya %	56%	67%	72%	65%	

források: MOPIC – IACD 2003 és
PNA, MOP, PAMS online adatbázis (letöltés: 2006. december)

A segélyek alakulása 2002-2006

... beleértve a 2002 előtt megkezdett, folyamatban lévő projekteket is					
Donor országcsoport	Egyes donorok	Összes kötelezettség-vállalás	Összes teljesítés	Részesedés az összes teljesített tételből (%)	Teljesítés/kötelezettség-vállalás (%)
Arab államok	[16 ország + 5 szervezet]	1 064 321 367,00	983 593 422,00	16,41%	92,42%
Távol-keleti országok	[8 ország]	392 206 007,00	266 945 446,00	4,45%	68,06%
Észak-Amerika	[USA és Kanada]	1 257 645 153,00	1 041 605 131,00	17,38%	82,82%
Egyéb, vegyes	[19 ország + 10 szervezet, ebből:...	822 465 710,00	663 233 185,00	11,06%	80,64%
	Világbank csoport	172 327 000,00	129 247 506,00	2,16%	75,00%
	ENSZ ügynökségek	7 434 352,00	4 684 077,00	0,08%	63,01%
	UNDP TRAC	36 880 265,00	21 072 546,00	0,35%	57,14%
	UNSCO HQ	1 208 341,00	904 840,00	0,02%	74,88%
	ENSZ ügynökségek	50 268 688,00	49 957 927,00	0,83%	99,38%
	Norvégia	280 315 312,00	248 768 710,00	4,15%	88,75%
	Svájc	96 991 290,00	82 749 415,00	1,38%	85,32%
Európai Unió	EU és tagállamai (össz.)	4 039 981 271,00	3 039 419 851,00	50,70%	75,23%
	Ausztria	25 714 845,00	23 550 433,00	0,3928%	91,58%
	Belgium	91 607 329,00	51 185 961,00	0,8538%	55,88%
	Ciprus	84 778,00	84 778,00	0,0014%	100,00%
	Csehország	147 457,00	147 456,00	0,0025%	100,00%
	Dánia (9)	100 956 625,00	82 878 728,00	1,3825%	82,09%
	Európai Bizottság				
	(1)	1 828 498 542,00	1 436 810 184,00	23,9676%	78,58%
	EIB	0,00	0,00	0,0000%	
	Finnország	47 254 131,00	38 484 932,00	0,6420%	81,44%
	Franciaország (7)	218 702 821,00	132 793 190,00	2,2151%	60,72%
	Németország (4)	477 562 032,00	196 204 642,00	3,2729%	41,08%
	Görögország	12 631 464,00	11 638 676,00	0,1941%	92,14%
	Írország	24 947 087,00	20 284 434,00	0,3384%	81,31%
	Olaszország (5)	176 028 380,00	152 545 940,00	2,5446%	86,66%
	Luxembourg	10 496 758,00	10 274 132,00	0,1714%	97,88%
	Málta	296 522,00	17 760,00	0,0003%	5,99%
	Hollandia (6)	170 479 842,00	146 168 858,00	2,4383%	85,74%
	Lengyelország	48 800,00	48 800,00	0,0008%	100,00%
	Portugália	2 455 999,00	2 455 999,00	0,0410%	100,00%
	Spanyolország (8)	95 535 328,00	86 018 667,00	1,4349%	90,04%
	Svédország (2)	417 544 391,00	332 793 276,00	5,5514%	79,70%
	Egyesült Királyság				
	(3)	338 988 140,00	315 033 005,00	5,2551%	92,93%
Európa összes	Európai államok	4 417 287 873,00	3 370 937 976,00	56,23%	76,31%
Összesen		7 576 619 508,00	5 994 797 035,00	100,00%	79,12%

Forrás: PNA, MOP, PAMS online adatbázis (letöltés: 2006. december)

A legnagyobb donorok prioritásai, 2002-2006
(összes segély; PNA-MOP összesítés)

kiemelt területek (zárójelben az összes teljesítésből való részesedés, %))				
	Összes teljesítés (USD)	(1)	(2)	(3)
összes donor	5 994 797 036,00	költségvetési támogatás (29%)	UNRWA (27%)	víz, csatornázás (7%)
Európai Bizottság	1 436 810 184,00	költségvetési támogatás (34%)	UNRWA (29%)	infrastruktúra (11%)
Svédország	332 932 686,00	UNRWA (35%)	demokrácia, emberi jogok (18%)	energia (8%)
Egyesült Királyság	315 033 004,00	UNRWA (41%)	intézményfejlesztés (18%)	víz, csatornázás (11%)
Németország	196 204 642,00	víz, csatornázás (37%)	munkahelyteremtés (19%)	UNRWA (13%)
Olaszország	152 545 940,00	egészségügy (20%)	infrastruktúra (19%)	UNRWA (11%)
Hollandia	146 168 858,00	UNRWA (44%)	demokrácia, emberi jogok (15%)	oktatás (9%)
Franciaország	132 793 192,00	oktatás (19%)	víz, csatornázás (17%)	munkahelyteremtés (12%)
Norvégia	248 768 710,00	UNRWA (32%)	költségvetési támogatás (21%)	oktatás (12%)
Egyesült Államok	984 870 499,00	UNRWA (41%)	vegyes szektorok (12%)	víz, csatornázás (11%)

Forrás: PAMS, online

**Az OECD DAC donorai által a PNH PNH felé teljesített (D) fejlesztési
segélyek (ODA) nagyságrendjének alakulása globális és regionális
összehasonlításban, 1993-2000**

m USD	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Egyesült Államok, összes bilaterális ODA, ebből:	7316	7284	5613	6917	4940	5988,2	6847,9	7404,6
Közel-Kelet, amelyből:	2359	2069	574	2425	161	248,7	501,5	349,2
Palesztín területek	19	64	-	27	70	75,4	84,9	60,1
EU/EK, összes bilaterális ODA, ebből:							4910,9	4414
Közel-Kelet, amelyből:					286,1	237	62,5	224
Palesztín területek			75,4	132	117,2	81,5	14,6	36,1
Jordánia					86,9	49,3	14	80,5
Szíria					9,6	11,6	2,6	2,1
Libanon					21,8	66,7	16,1	36,1
Irak					25	12,7	8,4	7,1
Norvégia, összes bilaterális ODA, ebből:	658,7	827,9	507,1	544,3	915,9	950,2	1006,7	933,8
Közel-Kelet, amelyből:	9,5	18,5	56,1	60,7	57,3	64,6	66,3	57,9
Palesztín területek	0,3	12,7	40,1	50,4	41	40,1	27,8	27,9
Svédország, összes bilaterális ODA, ebből:	1331,5	1375	1189,2	1395,4	1208,6	1040,5	1146,3	1241,6
Közel-Kelet, amelyből:	25,9	32,5	58,3	78	76,7	27,5	39,4	48,9
Palesztín területek	6,5	9,4	17,4	27,6	20,8	16	25,1	32,4
Németország, összes bilaterális ODA, ebből:	4517	4143,5	4814,6	4535,2	3638,5	3490,5	3277,6	2656,7
Közel-Kelet, amelyből:	175,4	105,5	203,4	271,9	253,7	235,2	226,6	185,3
Palesztín területek	-	11,4	20,9	24,6	35,1	30,6	26,4	17,3
Spanyolország, összes bilaterális ODA, ebből:	931,7	854,4	815,7	887,7	762,5	836,1	829,4	720,2
Közel-Kelet, amelyből:	4,2	13,7	33,2	24,6	27,1	47,6	27,5	20,5
Palesztín területek	2,4	12,4	28,3	17,5	21,5	41,7	17,4	12,9
Franciaország, összes bilaterális ODA, ebből:	6153,7	6611,2	6428,7	5754,2	4775,2	4185,5	4124,7	2828,8
Közel-Kelet, amelyből:	110,6	123,2	135	140,4	119,3	109,5	106,3	104,1
Palesztín területek	-	2,3	5,7	9,6	12,8	16,7	12	14,2
GB, összes bilaterális ODA, ebből:	1523,5	1762,4	1716,7	1789,8	1978,8	2131,8	2248,6	2709,6
Közel-Kelet, amelyből:	30	39,5	28,1	29,7	42,8	25,6	32,7	45,1
Palesztín területek	2,6	9,6	6,8	5,4	10,2	8,9	10,7	14,7
Hollandia, összes bilaterális ODA, ebből:	1779,1	1700,6	2242,8	2275,1	2133,3	2133	2161,6	2242,8
Közel-Kelet, amelyből:	71,9	67,6	110,5	135,5	136,8	92,1	50,3	56,9
Palesztín területek	-	2,6	24,7	58,8	25,3	22,3	12,5	16,2
Olaszország, összes bilaterális ODA, ebből:	1930	1834	805,7	811,1	453,7	697,4	450,6	376,8
Közel-Kelet, amelyből:	49,2	39,9	27,1	68,7	35,8	26,3	31	25,9
Palesztín területek	1,5	9	7,7	6,1	8,6	5,6	18,5	11,8
Japán, összes bilaterális ODA, ebből:	8043,7	9557,8	10418,5	8207,2	6552,2	8553,1	10475,6	9768,1
Közel-Kelet, amelyből:	178,2	479	405,1	290,2	370,9	269,9	369,8	324,5
Palesztín területek	-	-	3,7	7,5	45,5	46,3	56,1	61,2
összes (EU/EK nélkül) OECD DAC (B) ODA, ebből	39356,4	41301,7	40627,8	39118,7	32426,6	35204	37862	36064,2
Közel-Kelet, amelyen belül	2086,8	3061,8	1715,3	3599,6	1361	1227,3	1536,2	1309,5
Palesztín területek	39,2	151,6	183,2	263,7	324,6	336,4	326,6	306,4
Jordánia	181,2	229,3	392,1	324,5	288,9	277	325,3	385,3
Szíria	113,3	361,4	158,9	70,3	93,4	83,3	172,3	97,3
Libanon	62,1	79,9	57,2	87,5	69,6	73,9	80,3	93,7
Irak								84,1

Az OECD DAC donorai által a PNH felé teljesített (D) fejlesztési segélyek relatív alakulása összes és közel-keleti segélyeiken (ODA) belül, 1993-1997

KK: Közel-Kelet PT: PNH Sum: összesen	1993		1994		1995		1996		1997	
	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK
Egyesült Államok										
Közel-Kelet, összes	32,24%		28,40%		10,23%		35,06%		3,26%	
Palesztín területek	0,26%	0,81%	0,88%	3,09%	0,00%	0,00%	0,39%	1,11%	1,42%	43,48%
EU/EK										
Közel-Kelet, összes										
Palesztín területek										40,96%
Jordánia										30,37%
Szíría										3,36%
Libanon										7,62%
Irak										8,74%
Norvégia										
Közel-Kelet, összes	1,44%		2,23%		11,06%		11,15%		6,26%	
Palesztín területek	0,05%	3,16%	1,53%	68,65%	7,91%	71,48%	9,26%	83,03%	4,48%	71,55%
Svédország										
Közel-Kelet, összes	1,95%		2,36%		4,90%		5,59%		6,35%	
Palesztín területek	0,49%	25,10%	0,68%	28,92%	1,46%	29,85%	1,98%	35,38%	1,72%	27,12%
Németország										
Közel-Kelet, összes	3,88%		2,55%		4,22%		6,00%		6,97%	
Palesztín területek	0,00%	0,00%	0,28%	10,81%	0,43%	10,28%	0,54%	9,05%	0,96%	13,84%
Spanyolország										
Közel-Kelet, összes	0,45%		1,60%		4,07%		2,77%		3,55%	
Palesztín területek	0,26%	57,14%	1,45%	90,51%	3,47%	85,24%	1,97%	71,14%	2,82%	79,34%
Franciaország										
Közel-Kelet, összes	1,80%		1,86%		2,10%		2,44%		2,50%	
Palesztín területek	0,00%	0,00%	0,03%	1,87%	0,09%	4,22%	0,17%	6,84%	0,27%	10,73%
GB										
Közel-Kelet, összes	1,97%		2,24%		1,64%		1,66%		2,16%	
Palesztín területek	0,17%	8,67%	0,54%	24,30%	0,40%	24,20%	0,30%	18,18%	0,52%	23,83%
Hollandia										
Közel-Kelet, összes	4,04%		3,98%		4,93%		5,96%		6,41%	
Palesztín területek	0,00%	0,00%	0,15%	3,85%	1,10%	22,35%	2,58%	43,39%	1,19%	18,49%
Olaszország										
Közel-Kelet, összes	2,55%		2,18%		3,36%		8,47%		7,89%	
Palesztín területek	0,08%	3,05%	0,49%	22,56%	0,96%	28,41%	0,75%	8,88%	1,90%	24,02%
Japán										
Közel-Kelet, összes	2,22%		5,01%		3,89%		3,54%		5,66%	
Palesztín területek	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,04%	0,91%	0,09%	2,58%	0,69%	12,27%
Összes (EU/EK nélkül)										
OECD DAC (B)										
Közel-Kelet, összes	5,30%		7,41%		4,22%		9,20%		4,20%	
Palesztín területek	0,10%	1,88%	0,37%	4,95%	0,45%	10,68%	0,67%	7,33%	1,00%	23,85%
Jordánia	0,46%	8,68%	0,56%	7,49%	0,97%	22,86%	0,83%	9,01%	0,89%	21,23%
Szíría	0,29%	5,43%	0,88%	11,80%	0,39%	9,26%	0,18%	1,95%	0,29%	6,86%
Libanon	0,16%	2,98%	0,19%	2,61%	0,14%	3,33%	0,22%	2,43%	0,21%	5,11%

**Az OECD DAC donorai által a PNH felé teljesített (D) fejlesztési segélyek
relatív alakulása összes és közel-keleti segélyeiken (ODA) belül, 1997-2000**

	1997		1998		1999		2000	
KK: Közel-Kelet PT: PNH Sum: összesen	KK/sum és PT/sum	PT/KK (%)	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK
Egyesült Államok								
Közel-Kelet, összes	3,26%		4,15%		7,32%		4,72%	
Palesztín területek	1,42%	43,48%	1,26%	30,32%	1,24%	16,93%	0,81%	17,21%
EU/EK								
Közel-Kelet, összes					1,27%		5,07%	
<i>Palesztín területek</i>		40,96%		34,39%	0,30%	23,36%	0,82%	16,12%
<i>Jordánia</i>		30,37%		20,80%	0,29%	22,40%	1,82%	35,94%
<i>Szíria</i>		3,36%		4,89%	0,05%	4,16%	0,05%	0,94%
<i>Libanon</i>		7,62%		28,14%	0,33%	25,76%	0,82%	16,12%
<i>Irak</i>		8,74%		5,36%	0,17%	13,44%	0,16%	3,17%
Norvégia								
Közel-Kelet, összes	6,26%		6,80%		6,59%		6,20%	
Palesztín területek	4,48%	71,55%	4,22%	62,07%	2,76%	41,93%	2,99%	48,19%
Svédország								
Közel-Kelet, összes	6,35%		2,64%		3,44%		3,94%	
Palesztín területek	1,72%	27,12%	1,54%	58,18%	2,19%	63,71%	2,61%	66,26%
Németország								
Közel-Kelet, összes	6,97%		6,74%		6,91%		6,97%	
Palesztín területek	0,96%	13,84%	0,88%	13,01%	0,81%	11,65%	0,65%	9,34%
Spanyolország								
Közel-Kelet, összes	3,55%		5,69%		3,32%		2,85%	
Palesztín területek	2,82%	79,34%	4,99%	87,61%	2,10%	63,27%	1,79%	62,93%
Franciaország								
Közel-Kelet, összes	2,50%		2,62%		2,58%		3,68%	
Palesztín területek	0,27%	10,73%	0,40%	15,25%	0,29%	11,29%	0,50%	13,64%
GB								
Közel-Kelet, összes	2,16%		1,20%		1,45%		1,66%	
Palesztín területek	0,52%	23,83%	0,42%	34,77%	0,48%	32,72%	0,54%	32,59%
Hollandia								
Közel-Kelet, összes	6,41%		4,32%		2,33%		2,54%	
Palesztín területek	1,19%	18,49%	1,05%	24,21%	0,58%	24,85%	0,72%	28,47%
Olaszország								
Közel-Kelet, összes	7,89%		3,77%		6,88%		6,87%	
Palesztín területek	1,90%	24,02%	0,80%	21,29%	4,11%	59,68%	3,13%	45,56%
Japán								
Közel-Kelet, összes	5,66%		3,16%		3,53%		3,32%	
Palesztín területek	0,69%	12,27%	0,54%	17,15%	0,54%	15,17%	0,63%	18,86%
Görögország								
Közel-Kelet, összes							6,07%	
Palesztín területek							2,63%	43,33%
Összes (EU/EK nélkül)								
OECD DAC (B)								
<i>Közel-Kelet, összes</i>	4,20%		3,49%		4,06%		3,63%	
<i>Palesztín területek</i>	1,00%	23,85%	0,96%	27,41%	0,86%	21,26%	0,85%	23,40%
<i>Jordánia</i>	0,89%	21,23%	0,79%	22,57%	0,86%	21,18%	1,07%	29,42%
<i>Szíria</i>	0,29%	6,86%	0,24%	6,79%	0,46%	11,22%	0,27%	7,43%
<i>Libanon</i>	0,21%	5,11%	0,21%	6,02%	0,21%	5,23%	0,26%	7,16%

Az OECD DAC donorai által a PNH felé teljesített (D) fejlesztési segélyek (ODA) alakulása globális és regionális összehasonlításban, 2000-2005

m USD	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Egyesült Államok, összes bilaterális ODA, ebből:	7404,6	8284,4	10570,1	14658,6	16249,5	25279,5
Közel-Kelet, amelyből:	349,2	321	490,8	2758,4	3749,5	11242,2
Palesztín területek	60,1	84,3	138,1	194,1	273,9	180,2
EU/EK, összes bilaterális ODA, ebből:	4414	5517,1	5150	6445,3	8067,9	8686,5
Közel-Kelet, amelyből:	224	197,5	296,3	502,2	674,8	516,6
Palesztín területek	36,1	118,5	170,9	181,1	186,7	206,7
Jordánia	80,5	44,6	61,1	43,3	54,1	37,2
Szíria	2,1	7,7	17,3	26,2	23,8	27
Libanon	36,1	9,1	22	54,3	68,5	43,7
Irak	7,1	11,4	12,1	60,7	137,8	44,5
Norvégia, összes bilaterális ODA, ebből:	933,8	940,4	1145,1	1462	1535,5	2032,5
Közel-Kelet, amelyből:	57,9	61,9	83,2	132,8	94,8	116,3
Palesztín területek	27,9	37,5	50,9	53,5	53,8	74
Svédország, összes bilaterális ODA, ebből:	1241,6	1204,8	1270,6	1779,4	2025,8	2255,9
Közel-Kelet, amelyből:	48,9	32,6	39,8	52,6	72,9	61,4
Palesztín területek	32,4	21,9	28	35,2	39,4	36,9
Németország, összes bilaterális ODA, ebből:	2656,7	2853,4	3327,8	4059,9	3822,6	7446,8
Közel-Kelet, amelyből:	185,3	277,7	169,4	206,6	159,5	2205,6
Palesztín területek	17,3	17,9	37,9	35,3	31,2	39,8
Spanyolország, összes bilaterális ODA, ebből:	720,2	1149,5	998,5	1151,4	1400,2	1863,2
Közel-Kelet, amelyből:	20,5	35,3	25,9	72,8	96,9	238,5
Palesztín területek	12,9	10,1	11,3	14,2	23,8	39,4
Franciaország, összes bilaterális ODA, ebből:	2828,8	2595,8	3615	5313,4	5566,8	7239,2
Közel-Kelet, amelyből:	104,1	71,5	88,7	141,2	150,7	780
Palesztín területek	14,2	12,7	15,6	22,2	25,2	30,6
GB, összes bilaterális ODA, ebből:	2709,6	2621,7	3505,7	3661,4	5338,8	8164
Közel-Kelet, amelyből:	45,1	44,6	53,5	219,5	330,7	1371,3
Palesztín területek	14,7	17	23,8	31,1	29,5	23,5
Hollandia, összes bilaterális ODA, ebből:	2242,8	2224,4	2448,6	2829,3	2670,3	3628,7
Közel-Kelet, amelyből:	56,9	68,5	77,8	129,6	211,2	196,5
Palesztín területek	16,2	14	13,9	13,1	20,9	29,9
Olaszország, összes bilaterális ODA, ebből:	376,8	442,2	1006,6	1061,3	704,2	2269,5
Közel-Kelet, amelyből:	25,9	34,5	42,8	59,7	74,7	989,6
Palesztín területek	11,8	15,8	23	38,4	15,1	15,9
Japán, összes bilaterális ODA, ebből:	9768,1	7457,8	6692,3	6334,2	5917,2	10406,1
Közel-Kelet, amelyből:	324,5	111	75,6	106,2	691,2	3504
Palesztín területek	61,2	21,5	12,8	4,5	9	5,8
összes (EU/EK nélkül) OECD DAC (B) ODA, ebből	36064,2	36123,5	40752,2	49755,4	54282,2	82133,3
Közel-Kelet, amelyen belül	1309,5	1126,8	1235,7	4127,8	5925,6	22853,8
Palesztín területek	306,4	280,2	410,2	490,8	605,3	569,4
Jordánia	385,3	302,1	370,9	1092,2	433,8	440,8
Szíria	97,3	92,3	25	28,8	15,7	5,9
Libanon	93,7	302,1	102,4	118,8	128,5	129,8
Irak	84,1	100,8	85,1	2095	4393,8	21426,6

Az OECD DAC donorai által a PNH felé teljesített (D) fejlesztési segélyek relatív alakulása összes és közel-keleti segélyeiken (ODA) belül, 2000-2005

KK: Közel-Kelet PT: PNH Sum: összesen	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK
Egyesült Államok												
Közel-Kelet, összes	4,72%		3,87%		4,64%		18,82%		23,07%		44,47%	
Palesztín területek	0,81%	17,21%	1,02%	26,26%	1,31%	28,14%	1,32%	7,04%	1,69%	7,30%	0,71%	1,60%
Izrael												
Jordánia												
Szíria												
Libanon												
Irak												
EU/EK												
Közel-Kelet, összes	5,07%		3,58%		5,75%		7,79%		8,36%		5,95%	
Palesztín területek	0,82%	16,12%	2,15%	60,00%	3,32%	57,68%	2,81%	36,06%	2,31%	27,67%	2,38%	40,01%
Jordánia	1,82%	35,94%	0,81%	22,58%	1,19%	20,62%	0,67%	8,62%	0,67%	8,02%	0,43%	7,20%
Szíria	0,05%	0,94%	0,14%	3,90%	0,34%	5,84%	0,41%	5,22%	0,29%	3,53%	0,31%	5,23%
Libanon	0,82%	16,12%	0,16%	4,61%	0,43%	7,42%	0,84%	10,81%	0,85%	10,15%	0,50%	8,46%
Irak	0,16%	3,17%	0,21%	5,77%	0,23%	4,08%	0,94%	12,09%	1,71%	20,42%	0,51%	8,61%
Norvégia												
Közel-Kelet, összes	6,20%		6,58%		7,27%		9,08%		6,17%		5,72%	
Palesztín területek	2,99%	48,19%	3,99%	60,58%	4,45%	61,18%	3,66%	40,29%	3,50%	56,75%	3,64%	63,63%
Svédország												
Közel-Kelet, összes	3,94%		2,71%		3,13%		2,96%		3,60%		2,72%	
Palesztín területek	2,61%	66,26%	1,82%	67,18%	2,20%	70,35%	1,98%	66,92%	1,94%	54,05%	1,64%	60,10%
Németország												
Közel-Kelet, összes	6,97%		9,73%		5,09%		5,09%		4,17%		29,62%	
Palesztín területek	0,65%	9,34%	0,63%	6,45%	1,14%	22,37%	0,87%	17,09%	0,82%	19,56%	0,53%	1,80%
Spanyolország												
Közel-Kelet, összes	2,85%		3,07%		2,59%		6,32%		6,92%		12,80%	
Palesztín területek	1,79%	62,93%	0,88%	28,61%	1,13%	43,63%	1,23%	19,51%	1,70%	24,56%	2,11%	16,52%
Franciaország												
Közel-Kelet, összes	3,68%		2,75%		2,45%		2,66%		2,71%		10,77%	
Palesztín területek	0,50%	13,64%	0,49%	17,76%	0,43%	17,59%	0,42%	15,72%	0,45%	16,72%	0,42%	3,92%
GB												
Közel-Kelet, összes	1,66%		1,70%		1,53%		5,99%		6,19%		16,80%	
Palesztín területek	0,54%	32,59%	0,65%	38,12%	0,68%	44,49%	0,85%	14,17%	0,55%	8,92%	0,29%	1,71%
Hollandia												
Közel-Kelet, összes	2,54%		3,08%		3,18%		4,58%		7,91%		5,42%	
Palesztín területek	0,72%	28,47%	0,63%	20,44%	0,57%	17,87%	0,46%	10,11%	0,78%	9,90%	0,82%	15,22%
Olaszország												
Közel-Kelet, összes	6,87%		7,80%		4,25%		5,63%		10,61%		43,60%	
Palesztín területek	3,13%	45,56%	3,57%	45,80%	2,28%	53,74%	3,62%	64,32%	2,14%	20,21%	0,70%	1,61%
Japán												
Közel-Kelet, összes	3,32%		1,49%		1,13%		1,68%		11,68%		33,67%	
Palesztín területek	0,63%	18,86%	0,29%	19,37%	0,19%	16,93%	0,07%	4,24%	0,15%	1,30%	0,06%	0,17%
Görögország												
Közel-Kelet, összes	6,07%		3,76%		4,11%		7,88%		13,13%		6,78%	
Palesztín területek	2,63%	43,33%	2,42%	64,52%	1,21%	29,55%	0,88%	11,11%	3,48%	26,54%	0,87%	12,86%

A palesztín területek (PNH) Közel-Keleten belüli relatív súlya az OECD DAC államainak összes bilaterális, multilaterális segélyén (ODA) belül, 2000-2005

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
KK: Közel-Kelet PT: PNH Sum: összesen	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK	KK/sum és PT/sum	PT/KK
Összes (EU/EK nélkül) OECD DAC (B) ODA	36064,2 m USD		36123,5 m USD		40752,2 m USD		49755,4 m USD		54282,2 m USD		82133,3 m USD	
<i>Közel-Kelet, összes</i>	3,63%		3,12%		3,03%		8,30%		10,92%		27,83%	
Palesztín területek	0,85%	23,40%	0,78%	24,87%	1,01%	33,20%	0,99%	11,89%	1,12%	10,21%	0,69%	2,49%
Jordánia	1,07%	29,42%	0,84%	26,81%	0,91%	30,02%	2,20%	26,46%	0,80%	7,32%	0,54%	1,93%
Szíría	0,27%	7,43%	0,26%	8,19%	0,06%	2,02%	0,06%	0,70%	0,03%	0,26%	0,01%	0,03%
Libanon	0,26%	7,16%	0,84%	26,81%	0,25%	8,29%	0,24%	2,88%	0,24%	2,17%	0,16%	0,57%
Irak	0,23%	6,42%	0,28%	8,95%	0,21%	6,89%	4,21%	50,75%	8,09%	74,15%	26,09%	93,76%
ÖSSZES (B és M) ODA, minden jogosultnak	49759 m USD		51595,1 m USD		60230 m USD		70360,6 m USD		78953,4 m USD		106371,9 m USD	
<i>Közel-Kelet, összes</i>	4,65%		4,80%		6,10%		7,78%		9,60%		22,94%	
Palesztín területek	1,28%	27,54%	1,69%	35,08%	2,68%	44,02%	1,38%	17,74%	1,44%	15,00%	1,04%	4,51%
Jordánia	1,11%	23,87%	0,87%	18,12%	0,89%	14,62%	1,77%	22,78%	0,76%	7,93%	0,58%	2,55%
Szíría	0,32%	6,82%	0,30%	6,17%	0,13%	2,08%	0,17%	2,15%	0,14%	1,41%	0,07%	0,32%
Libanon	0,40%	8,61%	0,47%	9,78%	0,75%	12,32%	0,32%	4,11%	0,33%	3,49%	0,23%	1,00%
Irak	1,11%	23,89%	0,23%	4,89%	0,18%	2,90%	3,20%	41,09%	5,89%	61,36%	20,34%	88,66%

A PNH legnagyobb donorainak fejlesztéspolitikai preferenciái

2004-2005 átlagában, bruttó bilaterális ODA kategória

	PNH-nak juttatott bilaterális ODA	A PNH a 10 legnagyobb recipiens között...		Összes ODA (2004-es áron, m USD)		Bilaterális/összes ODA (%)	
	2004-2005-ös átlag (m USD)	... van, éspedig:	... nincs, ez esetben a 10. legnagyobb kedvezményezett:	2004	2005	2004	2005
US	227,0	8.		19705	26888	82%	92%
EU/EK	197,0	7.		8704	9224	-	-
Norvégia	64,0	3.		2199	2494	70%	73%
Svédország	38,0	8.		2722	3377	76%	67%
Németország	35,5	-	Töröko. (113 m)	7534	10013	51%	74%
Spanyolország	31,6	-	Kína (56 m)	2437	3377	57%	62%
Franciaország	27,9	-	Tunézia (199 m)	8473	9893	66%	72%
UK	26,5	-	Szudán (157 m)	7883	10640	68%	76%
Hollandia	25,4	-	Mali (65 m)	4204	5036	64%	72%
Olaszország	15,5	-	Elefántcsp (25 m)	2462	4958	29%	45%
Japán	7,4	-	Sri Lanka (317 m)	8922	13534	66%	79%
Görögország	4,0	8.		321	372		
OECD DAC, összes B ODA (EU/EK nélkül)	587,35	-	Szudán (1163)	79410	104835	68%	77%

források: OECD 2007

Bibliográfia

Könyvek, tanulmányok, cikkek³³¹

- Abdallah, Samir (1990a): „The effects of Israeli Occupation on the Economy of the West Bank and Gaza Strip,” in Nassar – Heacock (1990): 37-53.
- Abdallah, Samir (1990b): „The effects of Israeli Occupation on the Economy of the West Bank and Gaza Strip,” in Denters – Klijn (1990, 1991)
- Abdallah, Samir (1999): „The Impact of Peace Process in the Development of the Palestinian Economy,” in al-Kawaz, ed (1999)
- Abdullah, Samir – Woodcraft, Clare (1999): „Israeli Closure Policy. Sabotaging Sustainable Development,” in Roy (1999): 1-28.
- Abdel-Alim, Taha (1999): „The Political Economy of Middle East Settlement,” in al-Kawaz, ed (1999)
- Abdel Karim, Nasr (2004): „The Role of International Funding in Society Building and Empowerment of the Palestinian People,” in Bir Zeit (2004)
- Abdel-Khalek, Gouda – Korayem, Karima (1995): „Conditionality, Structural Adjustment and Development,” in Stokke (1995): 272-295.
- Abed, George T. (1994): „Developing the Palestinian Territories. An Interview with George T. Abed” *Journal of Palestinian Studies* 23 (4): 41-51.
- Abed, George T. (1999): „Beyond Oslo: A Viable Future for the Palestinian Economy,” in Roy (1999): 29-58.
- Acemoglu, Daron – Robinson, James A. (2000): „Political Losers as a Barrier to Economic Development” *American Economic Review* 90 (2): 126-130.
- Acemoglu, Daron – Robinson, James A. (2005): *The Economic Origins of Democracy and Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press
- ADL (1998): *Europe and Israel: Where Politics and Economics Do Not Meet*. ADL <http://www.adl.org/international/EU-2-EuropeMiddleEast.asp> (letöltés: 2006. március)
- Afshar, Farhad (1992): „The Nation State as the Main Factor on Social Destabilization in the Periphery. The Gordian Knot of Development,” in Auroi (1992): 25-38.
- AIX (2004): *Economic Road Map. An Israeli-Palestine Perspective on Permanent Status*. Aix Group, <http://www.aixgroup.org/economicroadmap.pdf> (letöltés: 2006. október)
- AIX (2005): *Israel and Palestine: Between Disengagement and the Economic Road Map*. Aix Group, http://www.aixgroup.org/between_disengagement_and_the_ERM.pdf (letöltés: 2006. október)
- Alesina, Alberto – Weder, Beatrice (2002): *Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?* *American Economic Review* 92: 1126–37.
- Alesina, Alberto – Dollar, David (2000): „Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *Journal of Economic Growth* 5 (1): 33-63.
- al-Kawaz, Ahmed, ed (1999): *New Economic Developments and their Impact on Arab Economics*. Safat: The Arab Planning Institute (Kuwait)
- Alonso, Jose Antonio (2005): „Spanish Foreign Aid,” in Hoebink et al (2005): 493-517.
- Alpher, Joseph (1994): „Security After Oslo” *International Affairs* 70 (2): 229-241.
- Alpher, Joseph (1998): The Political Role of the European Union in the Arab-Israeli Peace Process: An Israeli Perspective. *International Spectator* 33 (4) www.ciaonet.org/olj/iai/iai_98alj01.html (letöltés: 2006. június)
- Amudsen, Inge – Ezbidi, Bassem (2002): *Clientist Politics. State Formation and Corruption in Palestine 1994-2000*. R 2002: 17, Bergen: Chr Michelsen Institute
- Anderson, Mary B. (1999): *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*. Boulder: Lynne Rienner
- Anderson, Mary B. (2004): „Do No Harm.” *Reflections on the Impacts of International Assistance Provided to the Occupied Palestinian Territories*. Report Visit from May 9-17, 2004. CDA Collaborative Learning Projects. Cambridge, MA
- Anderson, Mary B. (2005): „Do no harm’: the impact of international assistance to the occupied Palestinian territory,” in Keating et al 2005: 143-154.
- Aoun, Elena (2003): „European Foreign Policy and the Arab-Israeli Dispute,” *European Foreign Affairs Review* 8 (2003): 289-312.

³³¹ Bizonyos (tematikus) lábjegyzetekben pontos bibliográfiai adatokkal megadott irodalmak nincsenek ismételt felsorolva. A különféle dokumentumok, az oslói megállapodások, a donor-találkozók, anyagai külön bekezdésben találhatóak a Bibliográfia végén.

- Arendt, Hannah (1995): *Múlt és jövő között. Nyolc gyakorlat a politikai gondolkodás terén*. Budapest: Osiris
- Arnon, Arnie – Luski, Israel – Spivak, Avia – Weinblatt, Jimmy (1997): *The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation*. Leiden: E.J. Brill Publishers
- Arnon, Arnie – Weinblatt, Jimmy (2001): „Sovereignty and Economic Development. The case of Israel and Palestine” *The Economic Journal* 111 (472): F291-308.
- Arnon, Arnie – Spivak, Avia – Sussman, Oren (2004): „Incomplete Contracts, the Port in Gaza and the Case for Economic Sovereignty,” in Cobham – Kanafani (2004) és <http://repec.org/mmfc04/15.pdf> (letöltés: 2007. július)
- Arts, Karin – Dickson, Anne K., eds (2004): *EU development cooperation. From model to symbol*. Manchester: Manchester University Press
- Aruri, Naseer H. (1998): „Oslo's Muddled Peace,” *Current History* 97: 7-12.
- Aruri, Naseer H. (1999): „The Wye Memorandum: Netanyahu's Oslo and Unreciprocal Reciprocity,” *Journal of Palestine Studies* 28 (2): 17-28.
- Ashoff, Guido (2005): „Germany's Development Policy since the early 1990s,” in Hoebink et al (2005): 267-302.
- Asseburg, Marion (2003): „From Declarations to Implementation? The Three Dimensions of European Policy towards the Conflict,” in Ortega (2003)
- Asseburg, Marion (2004): „The EU and the Middle East Conflict: Tackling the Main Obstacle to Euro-Mediterranean Partnership,” in Jünemann (2004): 174-193.
- Atlantic Council (2002): *Elusive Partnership: US and European Politics in the Near East and the Gulf*. Washington: The Atlantic Council
- Auroi, Claude, ed. (1992): *The Role of State in Development Processes*. London: Frank Cass
- Avineri, Shlomo (1988): „Europe in the Eyes of Israelis: The Memory of Europe as Heritage and Trauma,” in Greilsammer, J. – Weiler, J. H. H. (1988)
- Avineri, Shlomo (1994): „Sidestepping Dependency,” *Foreign Affairs* 73 (4)
- Avineri, Shlomo (2005): *After Disengagement: Option For Peace in the Middle East*. 2005. október 19, Közép-Európai Egyetem (CEU), Budapest
- Avineri, Shlomo (2007): *Until they accept responsibility*. Haaretz, 2007. május 16. <http://www.haaretz.com/hasen/pages/857767.html> (letöltés: 2006. augusztus)
- Awartani, Hisham (1990): „The Palestinian Economy Under Occupation,” in Denter – Klijn (1990): 15-30.
- Awartani, Hisham – Kleiman, Ephraim (1997): „Economic Interactions among Participants in the Middle East Peace Process,” *Middle East Journal* 51 (Spring): 215-229.
- Awartani, Hisham – Brynen, Rex – Woodcraft, Clare (2000): „The Palestinian Territories,” in Forman – Patrick (2000): 205-259.
- Baaz, Maria Eriksson (2005): „The Paternalism of Partnership. A Postcolonial Reading of Identity and Development Aid,” London: Zed Books
- BADIL (200Y): *The Assistance Gap*. BADIL Resource Center for Palestinian Residency & Refugee Rights. <http://www.badil.org/Assistance/funding-gap.htm> (letöltés: 2006. augusztus 2.)
- BADIL (2002): *A Political and Economic Role for the EU in Solving the Palestinian Refugee Issue*. BADIL Resource Center (letöltés: 2006. március 13.) <http://www.badil.org/Publications/Monographs/Pol.Eco.Role.EU.pdf>
- Balázs Péter (2002: 781-810): „Az Európai Unió nemzetközi kapcsolatai,” in Kende T. – Szűcs T. (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest: Osiris
- Bangura, Yusef (1994): „Intellectuals, Economic Reform and Social Change,” *Development and Change* 25 (2): 785-827.
- Barder, Christopher et al (2002): *A Statistically Based Survey of the Oslo Process, its Arrangements and Results*. Ariel Center for Policy Research
- Barghouti, Iyad (2007): *Religion and State in Palestine*., Ramallah: Ramallah Center for Human Rights Studies
- Bar-Siman-Tov, Yakov (2005): „An Irresolvable Conflict or Lack of Ripeness?” in Maddy-Weitzman – Shamir (2005): 189-199.
- Baskin, George (2002): *A Note about Reforms*. Jeruzsálem: Israel/Palestine Center for Research and Information (letöltés: 2007. január 31.) <http://www.ipcri.org/files/reforms.html>
- Beilin, Yossi (1999): *Touching Peace. From the Oslo Accord to a Final Agreement*. London: Weidenfeld and Nicholson
- Beitz, Charles R. (1999): *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press

- Ben-Aharon, Yossi (2002): „Foundering Illusions: The Demise of Oslo Process,” in Ma’oz et al (2002): 59-77.
- Ben-Ami, Shlomo (2006): *Scars of War, Wounds of Peace: The Israeli-Arab Tragedy*. Oxford: Oxford University Press
- Ben-Meir, Alon (1993): „Israelis and Palestinians: Harsh Demographic Reality and Peace,” *Strategic Review* 21 (3): 47-57.
- Benn, Aluf (2006): *Jericho events were sparked by Hamas victory*. Haaretz 2006. március 14.
<http://www.haaretz.com/hasen/pages/694175.html> (letöltés: 2006. március 31.)
- Benvenisti, Meron (1986): *Demographic, Economic, Legal, Social and Political Developments in the West Bank*. The West Bank Data Project (WBDP) 1984-1987, Jerusalem: The Jerusalem Post
- Berthelemy, Jean-Claude (2005): *Bilateral donors’ interes vs. recipients’s development motives in Aid Allocation: do all donors behave the same?* HWW Conference on the Political Economy of Aid, Hamburg
- Beynon, Jonathan (2001). *Policy Implications for Aid Allocation of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity*. Development Center and Development Assistance Committee Seminar on Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers. 2001. január 17. Párizs: OECD
<http://www.oecd.org/dataoecd/15/62/2664833.pdf> (letöltés: 2006. november)
- Bibó István (1990): „A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai - Önrendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás” (IV. rész: Két területi államalakulási vita: Ciprus és Közel-Kelet), In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok 1935-1979*, Budapest: Magvető
- Binnendijk, Anette (2001): *Result-Based Management in Donor Agencies*. Párizs: OECD
- Bir Zeit (2004): *Palestine Human Development Report*. Ramallah: Bir Zeit University
- Blahó András – Prandler Árpád (2001): *Nemzetközi szervezetek*. Budapest: Aula
- Bøås, Martin (2001): *Multilateral Development Banks and Sustainable Development: The Limits of Technocratic Consensus*. Annual Meeting of the Academic Council of the United Nations System (ACUNS). 2001. június 15-17., Puebla, Mexico
- Bokorné Szegő Hanna (1999): *Nemzetközi jog*. Aula
- Boone, Peter (1996): „Politics and Effectiveness of Foreign Aid,” *European Economic Review* 40 (2): 289-329.
- Bouhabib, Abdallah (1994): „The World Bank and International Aid to Palestine,” *Journal of Palestine Studies* 23 (2): 64-74.
- Bowles, Paul (1989): „Recipient Needs and Donor Interests in the Allocation of EEC Aid,” *Canadian Journal of Development Studies* 10: 7-19.
- Bowman, Glenn (2001): „The Two Deaths of Basem Rishmawi: Identity Constructions and Reconstructions in a Muslim-Christian Palestinian Community,” *Identities: Global Studies in Culture and Power* 8 (1): 7-81 (letöltés: 2007. július 2.)
<http://www.kent.ac.uk/anthropology/departments/staff/bowman/rishmawi.pdf>
- Boyce, James K. (2002): *Investing in Peace: Aid and Conditionality After Civil Wars*. Adelphi Paper 351, The International Institute for Strategic Studies. Oxford: Oxford University
- Bretherton, Charlotte – Vogler, John (2000): *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge
- Brzezinski, Zbigniew (2005): „The Simple Power of Weakness,” in Ahmed, Akhbar–Forst, Brian (eds) (2005): *After terror: Promoting Dialogue among Civilizations*. Cambridge: Polity Press
- Brown, Chris (2002): *Sovereignty, Rights and Justice: International Political Theory Today*. Cambridge: Polity Press
- Brown, Nathan J. (2003): *Palestinian Politics after the Oslo Accords. Resuming Arab Palestine*. California: University of California Press
- Brown, Nathan J. (2005): *Evaluating Palestinian Reform*. Carnegie Paper No. 59, Washington: Carnegie Endowment
- Browne, Steve (2006): *Aid and Influence. Do Donors Help or Hinder?* London: Earthscan
- Bruce, James (1996): „PLO (Palestine Liberation Organization), Israel and Security, Part 1” *Jane’s Intelligence Review* 8 (April): 159-162.
- Brynen, Rex (1995): „Dynamics of Palestinian Elite Formation,” *Journal of Palestinian Studies* 24 (3): 31-43.
- Brynen, Rex – Korany, Bahgat – Noble, Paul, eds. (1995): *Political Liberalization and Democratization in the Arab World. Volume 1, Theoretical Perspectives*. Boulder: Lynne Rienner
- Brynen, Rex (2000): *A Very Political Economy: Peacebuilding and Foreign Aid in the West Bank and Gaza*. Washington: United States Institute of Peace (USIP)

- Brynen, Rex. (2005a): „Donor Aid to Palestine: attitudes, incentives, patronage and peace,” in Keating et al (2005): 129-142.
- Brynen, Rex (2005b): „Donor Assistance: Lessons from Palestine to Afghanistan,” in Junne, G. – Verkoren, W., eds: *Postconflict Development. Meeting New Challenges*. Boulder: Lynne Rienner
- Burnside, Craig – Dollar, David (1997): *Aid, Policies and Growth*. Policy Research Paper No. 1777, Washington: Világbank
- Burnside, Craig – Dollar, David (2000): „Aid, Policies and Growth,” *American Economic Review* 90 (4): 847-868.
- Burnside, Craig – Dollar, David (2004): *Aid, Policies and Growth. Revisiting the Evidence*. Policy Research Paper O-2834, Washington: Világbank
- Cafruny, Alan – Petes, Patrick. (1998): *The Union and the World: Economy of a Common European Foreign Policy*. Hága: Kluger Law International
- Cameron, Fraser, ed. (2004): *Bridges over the Mediterranean? European and US Perspectives*. The Helmuth Kohl Institute for European Studies. Jeruzsálem: HUJI
- Camus, Albert (1942, 1991): *A pestis. Szisüphosz mítosza*. Európa könyvkiadó, Budapest
- Caney, Simon (2006): *Justice Beyond Borders: A Global Political Theory*. Oxford: Oxford University
- Casella, Alessandra – Eichengreen, Barry (1996): „Can Foreign Aid Accelerate Stabilisation?” *The Economic Journal* 106 (436): 605-619.
- Cassen, Robert et al (1994): *Does Aid Work?* Oxford: Calendron
- Chagnollaud, Jean-Paul (1990): „The European Community and the Middle East Conflict,” in Nassar – Heacock (1990): 257-267.
- Challand, Benoit (2002): *Insiders vs. Outsiders? Still a Significant Theme in Palestinian Politics?* European University Institute, Florence (letöltés: 2006. szeptember)
<https://www.iue.it/RSCAS/RstrictedPapers/conmed2002/WS13-Challand.pdf>
- Chakravarti, Ashok (2006): *Aid, institutions and development: new approaches to growth, governance and poverty*. Northampton: Edward Elgar
- Christison, Karen.(1999): *Perceptions of Palestine. Their Influence on U.S. Middle East Policy*. Berkeley: University of California
- Clairet, Paul (1994): „EC-Middle East Relations: The Peace Process and Revisions to the Community’s Mediterranean Policy,” in Ludlow, Peter (1994): *Europe and the Mediterrean*. Brassey’s for CEPS, London
- Clemens, Michael – Radelet, Steven – Bhavnani, Rikhil (2004): *Counting Chickens When They Hatch: Short Term Effect of Aid on Growth*. Working Paper 44., Washington: Center for Global Development
- Cobham, David – Kanafani, Nu’man, eds (2004): *The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestinian State*. London: Routledge
- Cohen, Avner (1998): „Before the Beginning: The Early History of Israel's Nuclear Project,” *Israel Studies* 3 (1): 112-139.
- Collier, Paul (1997): „The Failure of Conditionality,” in Gwin, C. – Nelson, J. (eds): *Perspectives on Aid and Development*. Washington DC.: Overseas Development Council
- Collier, Paul (2000): „Conditionality, Dependence and Coordination: Three Current Debates in Aid Policy,” in Gilbert and Vines (2000): 299-325.
- Collier, Paul – Dollar, David (2001): *Development Effectiveness: What Have We Learnt?* Világbank,
<http://www.oecd.org/dataoecd/16/2/2664872.pdf> (letöltés: 2006. június)
- Collier, Paul – Dollar, David (2002): „Aid Allocation and Poverty Reduction,” *European Economic Review* 26: 1475–1500.
- Collier, Paul – Hoeffler, Anke (2002): *Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Counties*. Policy Research Working Paper 2902, Washington: Világbank
- Collier, Paul – Hoeffler, Anke (2005): *Unintended Consequences – Does Aid Promote Arm Races?* Department of Economics. Oxford: University of Oxford
- Collier, Paul – Hoeffler, Anke – Söderbom, Mans (2006): *Post-Conflict Risks*. WPS/2006-12, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford
- Cordesman, Anthony H. (2002): *Israel Versus the Palestinians: The 'Second Intifada' and Asymmetric Warfare*. Washington: CSIS,
http://www.csis.org/media/csis/pubs/israelvspale_intafada%5B1%5D.pdf (letöltve: 2003. április).
- Cordesman, Anthony H. (2005): *The Israeli-Palestinian War: Escalation to Nowhere*. Washington: Greenwood and CSIS

- Cotran, Eugene – Mallat, Chibli (1996): *The Arab-Israeli Accords: Legal Perspective*. Boston: Kluwer Law International
- Cowell, Alan (2006): *U.K. academics vote on Israeli boycott*. IHT, 2006. május 31.
<http://www.iht.com/articles/2006/05/29/news/britain.php> (letöltés: 2006. július)
- Cramer, Richard Ben (2005): *How Israel Lost?* New York: Free Press, Shimon and Schuster
- Crittenden, Ann (1979): „*Israel and the Arabs: Israel's Economic Plight*,” *Foreign Affairs* 1979 nyár
- Csicsmann László (2006): *Islám és demokrácia a Közel-Keleten és Észak-Afrikában*. PhD-értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem
- Daalder, Ivo H. – Gnesotto, Nicole – Gordon, Phillip H., eds. (2006): *Crescent of Crisis. US-European Strategy for the Greater Middle East*. Washington: The Brookings Institute és Párizs: EU Institute for Security Studies
- D'Alancon, François (1994): „The EC looks to a New Middle East,” *Journal of Palestine Studies* 23 (2): 41-51.
- Danielson, Anders – Wohlgemuth, Lennart (2005): „Swedish Development Cooperation in Perspective,” in Heoebink et al (2005): 518-545.
- Darby, John – Ginty, Roger Mac, eds (2000): *The Management of Peace Process*. London: Palgrave
- Darwish, Mahmoud (2002): „A Love Story between an Arab Poet and His Land. Interview with Mahmoud Darwish conducted by Adam Shatz,” *Journal of Palestine Studies* 31 (3): 67-78.
- Degnol-Martinussen, John – Engberg-Pedersen, Paul (2003): *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London: Zed Books
- Dehter, Aaron (1987): *How expensive are the West Bank Settlements?* WBDP, Jerusalem: The Jerusalem Post
- de la Guera, R. M. M (2001): „Spanyolország Európa- és mediterrán politikája 1950 és 2000 között – egy lehetséges megközelítés,” in J. Nagy (2001)
- Denters, Erik. – Klijn, Jacqueline, eds (1990): *Economic Aspects of a Political Settlement in the Middle East*. Amsterdam: VU University Press
- Devarajan, Shantayanan – Swaroop, Vinaya – Zhu, Heng-fu (1996): „The Composition of Public Expenditure and Economic Growth,” *Journal of Monetary Economics* 37 (2): 313-344.
http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/648083-1108140788422/The_Composition_of_Public_Expenditures_and_Economic_Growth.pdf (letöltés: 2006. július)
- de Rivero, Oswaldo (2003): *The Myth of Development*. London: Zed Books
- Dieckhoff, Alain (1988): „Europe and the Arab World: The Difficult Dialogue,” in Greilsammer – Weiler (1988)
- DiGeorgio-Lutz, JoAnn. A.(2003): „The US-PLO Relationship: From Dialogue to the White House Lawn,” in Lesch (2003): 252-275.
- Diwan, Isaac – Shaban, Radwan A. (1999): *Development under Adversity: The Palestinian Economy under Transition*. Washington: Világbank
- Dollar, David – Levine, Victoria (2006): „The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003,” *World Development* 34 (12): 2034-2046.
- Doornbos, Martin (1995): „State Formation Processes under External Supervision: Reflections on Good Governance,” in Stokke (1995): 377-391.
- Duchene, François (1988): „Israel in the Eyes of Europeans: A Speculative Essay,” in Greilsammer – Weiler (1988)
- Dupla, T. (1990): „The Role of the European Community,” in Denters – Klijn (1990): 181-184.
- Easterly, William – Rebelo, Sergio (1993): „Fiscal Policy and Economic Growth: an Empirical Investigation,” *Journal of Monetary Economics* 32 (3): 417-58.
- Easterly, William (2001): *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge: MIT Press
- Easterly, William (2002): *The Cartel of Good Intentions: Markets vs. Bureaucracy in Foreign Aid*. Working Paper 4., Washington: Center for Global Development
- Easterly, William – Levine, Ross – Roodman, David (2003): *New Data, New Doubts: Revisiting Aid, Policies and Growth*. Working Paper 26., Washington: Center for Global Development
- Easterly, William (2006): *The White Man's Burden. Why west' efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Oxford: Oxford University Press
- Einhorn, Talia (1997): *The Customs Union Between Israel and the Palestinian Authority: A Critical Analysis*. Statment before the Joint Economic Committee. 1997. október 21.
<http://www.house.gov/jec/hearings/israel/einhorn.htm#author> (letöltés: 2007. június)

- EC-LSE (1999): *Evaluating the Paris Protocol. Economic Relations between Israel and the Palestinian Territories*. Study financed by the European Commission, coordinated by Bernard Philippe (EC) and Prof. Christopher Pissarides (LSE, DoE) Draft, 1999. május
- El-Doufani, Mohamed M. (1995): „The Middle East I: The PLO-Israeli Accord – an Arab Critique,” *World Today* 51: 15-18.
- El-Erian, Mohamed A. – Fischer, S (1996): *Is MENA a region? The scope for regional integration*. Working Paper 96/30. Washington: IMF
- El-Khawas, Mohamed – Abed-Rabo, Samir (1984): *American Aid to Israel. Nature and Impact*. Amana Books, Center for Arab and Islamic Studies
- Elliott, Kimberley Anne (1998): „The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty?” *International Security* 23 (1): 50-65.
- El-Musa, Sharif S. – El-Jaafari, Mahmoud (1995): „Power and Trade: the Israeli-Palestinian Economic Protocol” *Journal of Palestinian Studies* 24 (2): 14-32.
- Eran, Oded (2004): „A Gap Between Israel and Europe?” In Cameron (2004): 19-25.
- ESCWA (2000): *Statistical Abstract of the ESCWA Region*. New York: UN
- ESCWA (2005): *Statistical Abstract of the ESCWA Region*. New York: UN
- FAFO (1994): Report 177 → Heiberg et al (1993, 1994)
- FAFO (1997): Report 242 → Hooper – Pedersen (1997)
- FAFO (2003): *Coping with Conflict*. Report (408): <http://www.fafo.no/pub/rapp/408/408.pdf>
- FAFO (2007): *Coping with Conflict*. Report xxx. (megjelenés alatt)
- Farr, William D. (1999): *The Third Temple's Holy Of Holies: Israel's Nuclear Weapons*. Counterproliferation Papers, Future Warfare Series No. 2, USAF, Counterproliferation Center, Maxwell Air Force Base, Alabama. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/cpc-pubs/farr.htm> (letöltés: 2006. március 21.)
- Farsakh, Leila (2002): „Palestinian Labour flows to the Israeli Economy,” *Journal of Palestinian Studies* 32 (1): 13-27.
- Farsakh, Leila (2005): *Palestinian Labour Migration to Israel: Labour, Land, and Occupation*. New York: Routledge
- Feyzioglu, Tarhan – Swaroop, Vinaya – Zhu, H. (1998): „A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid,” *World Bank Economic Review* 12 (1): 29-58.
- Fidler, David P. (1995): „Foreign Private Investment in Palestine: an Analysis of the Law on the Encouragement of Investment in Palestine,” *Fordham International Law of Journal* 19 (2)
- Forman, Shepard – Patrick, Stewart, eds (2000): *Good Intentions. Pledges of Aid for Postconflict Recovery*. Boulder: Lynne Rienner
- Fischer, Stanley – Rodrik, Dani – Tuma, Elias (eds) (1993): *The Economics of Peace in the Middle East*. Cambridge: MIT Press
- Fischer, Stanley (1994a): „Economic Transition in the Occupied Territories. An interview with Stanley Fischer,” *Journal of Palestinian Studies* 23 (4): 52-61.
- Fischer, Stanley et al (1994b): *Securing Peace in the Middle East: Project on Economic Transition*. Cambridge: MIT Press
- Fischer, Stanley – Alonso-Gamo, Patricia – Erickson von Allmen, Ulric (2001): „Economic Development in West Bank and Gaza since Oslo,” *The Economic Journal* 111 (472): 254-275.
- Fjeldstad, Odd-Helge – Zaghera, Adel (2002): *Taxation and State Formation in Palestine in 1994-2000*. R 2002: 13. Bergen: Chr. Michelsen Institute
- Fjeldstad, Odd-Helge – Zaghera, Adel (2004): „Taxation and State Formation in Palestine in 1994-2000,” in Khan et al (2004): 192-215.
- Forster, Jacques (1995): „Conditionality in Swiss Development Assistance,” in Stokke (1995): 201-224.
- Gabas, Jean-Jacques (2005): „French Development Co-operation Policy,” in Hoebink et al (2005): 242-267.
- Garber, Larry (2005): „Donor security challenges in the Palestinian Territories” in Keating et al (2005): 177-185.
- Gazdag Ferenc (2003): *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*. Budapest: Osiris
- Gazdik Gyula (1994): „Madridtól a palesztín-izraeli kézfogásig,” *Társadalmi Szemle* 1994 (1)
- Gazdik Gyula (1996): „Az átalakuló Közel-Kelet: a palesztín autonómia,” *Társadalmi Szemle* 1996 (4)
- Gazdik Gyula (1998): „Netanjahu és a közel-keleti béke. Oslói folyamat: az úton végig lehet menni?” *Társadalmi Szemle* 1998 (6)
- Gazdik Gyula (2001): „Az Európai Unió és a palesztín kérdés,” in J. Nagy (2001)
- Gazdik Gyula (2003): „Az izraeli pártrendszer fejlődésének főbb jellemzői,” *Külgügyi Szemle* V (1): 3-33.

- Gazdik Gyula (2004): „A palesztin politikai rendszer fejlődésének főbb jellemzői,” Kül-Világ online folyóirat 1 (4), MTA-NATO Információs Központ, Budapest, <http://www.freeweb.hu/kulvilag/2004/04/gazdik.html> (letöltés: 2005. október)
- Gazdik Gyula (2009): *Az Európai Unió közel-keleti politikájának három évtizede, 1970-2000*. Magyar Lajos Alapítvány. Béke- és Konfliktuskutató Intézet, (letöltés: 2007. augusztus) <http://www.freeweb.hu/bki/Gazdik%20Tanulm%E1ny.htm>
- Gazdik Gyula (2006: 301-320): „Adalékok a palesztin államiság kérdéséhez,” in Marton, P. (szerk): *Államok és Államkudarcok a globalizálódó világban* (letöltés: 2007. január) http://www.telekiintezet.hu/kulpol/kutatas/bukott/TLI_KTK_ÁllamokÉsÁllamkudarcok.pdf
- Gazit, Shlomo (1994): „The Declaration of Principles between Israel and the PLO: The Security Issues,” *Studia Diplomatica* 47 (3): 41-51.
- Gedalyahu, Tzvi-Ben – Ratzlav-Katz, Nissan (2007): *Half of Israeli Victims Died in 6 Years of Oslo War*. IsraelINN.com: <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/122171> (letöltés: 2007. május)
- Ghandi, Rajmohan (2005): „Closing Chapters of Enmity,” in Ahmed, Akhbar –Forst, Brian (eds): *After Error: Promoting Dialogue among Civilizations*. Cambridge: Polity Press
- Ghanem, As’ad (2001): *The Palestinian Regime. A „Partial Democracy”*. Brighton: Sussex Academic Press
- Gharaibeh, Fawzi A. (1985): *The Economics of West Bank and Gaza Strip*. Westview Special Studies on the Middle East. Boulder: Westview Press
- Giacomo, Luciani. (1995): „Resources, Revenues, and Authoritarianism in the Arab World: Beyond the Rentier State?” in Brynen et al (1995)
- Gibbon, Peter (1993): „The World Bank and the New Politics of Aid” in Sørensen (1993): 35-62.
- Gilbert, Christopher – Vines, David, eds. (2000): *The World Bank: Structures and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press,
- Ginsberg, Roy. (1999): „Conceptualising the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap,” *Journal of Common Market Studies* 37 (3): 429-454.
- Goldwin, Robert H., ed. (1963): *Why Foreign Aid?* Chicago: Rand McNally and Co.
- Greilsammer, Ilan (1988): „Reflections on the Capability of the European Community to Play an Active Role in an International Crisis,” in Greilsammer – Weiler (1988)
- Greilsammer, Ilan – Weiler, Joseph H. H. (eds) (1988): *Europe and Israel: Troubled Neighbours*. New York: Walter de Gruyter
- Gresh, Alain –Vidal, Dominique (2004): *The New A-Z of the Middle East*. London: I.B. Tauris
- Griffin, Keith (1991): „Foreign Aid After the Cold War,” *Development and Change* 1991 (4)
- Grilli, Enzo R.(1994) *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press
- Grilli, Enzo – Riess, Markus (1992): „EC Aid to Associated Countries: Distribution and Determinants. Review of World Economics,” *Weltwirtschaftliches Archiv* 128 (2): 202–220.
- Grindle, Merilee S. (2001: 345-380): „In Quest of the Political: The Political Economy of Development Policymaking,” in Meier, Gerard Marvin – Stiglitz, Joseph eds.: *Frontiers in Development Economics: The Future in Perspective*. New York: Oxford University Press (és 1999: <http://www.cid.harvard.edu/cidwp/pdf/017.pdf> letöltés: 2007. augusztus)
- Haas, Richard N., ed (1998): *Economic Sanctions and American Diplomacy*. New York: Council on Foreign Relations
- Haddad, Yvonne Yazbeck (2003): „Islamist Perceptions of US Policy in the Middle East,” in Lesch (2003): 467-491.
- Haj, Samira (1992): „Palestinian Women and Patriarchal Relations,” *Journal of Women in Culture and Society* 17 (4): 761–71.
- Halliday, Fred (2006): *The Middle East in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press
- Halper, Jeff (2005): „‘Victims of War are not like Victims of Earthquake’,” in Keating et al (2005): 186-198.
- Hanafi, Sari – Tabar, Linda (2004): „Donor Assistance, Rent-Seeking and Elite Formation,” in Khan (2004): 215-239.
- Hansen, Henrik – Tarp, Finn (2000): „Aid Effectiveness Disputed,” *Journal of International Development* 12 (3): 375-398. <http://www.grips.ac.jp/teacher/ono/hp/docu01/paper03.pdf>
- Hannerz, Ulf (1996): *Transnational Connections: Culture, People, Places*. London: Routledge
- Harms, Phillip – Lutz, Mathias (2006): „Aid, Governance and Private Foreign Investment,” *The Economic Journal* 116 (513): 773-790.
- Hassassian, Manuel (2002): „Why Did Oslo Fail? Lessons for the Future,” in Ma’oz et al (2002): 114-132.

- Hasselknipe, Gro (2006): *Palestinian Opinions on Peace and Conflict, Internal Affairs and Parliament Elections 2006. Results from Fafo polls in September and November-December 2005*. FAFO Paper 2006: 09, FAFO-AIS, Oslo (letöltés 2006. július) <http://www.fafo.no/pub/rapp/797/797.pdf>
- Heiberg, Marianne – Ovensen, Geir (1993, 1994): *Palestinian Society in Gaza, West Bank and Arab Jerusalem. A Survey of Living Conditions*. Oslo: FAFO-AIS
- Heikal, Mohamed (1997): *Secret Channels. The Inside Story of Arab-Israeli Peace Negotiations*. Harpercollins Pub Ltd
- Hermann, Tamar – Newman, David (2000): „A Path Strewn with Thorns: Along the Difficult Road of Israeli-Palestinian Peacemaking,” in Darby – Ginty (2000) 107-153.
- Hever, Shir (2005): *The Economy of the Occupation. The Settlements*. Tel Aviv: AIC (letöltés: 2006. június) <http://www.alternativenews.org/aic-publications/the-economy-of-the-occupation/>
- Heller, Mark A. (1994): „The Israeli-Palestinian Accord: An Israeli View,” *Current History* 93 (580): 56-61.
- Hilal, Jamil – Khan, Mustaq H. (2004): „State formation under the PNA: Potential outcomes and their viability,” in Khan et al (2004): 64-120.
- Hill, Christopher (1993): „The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role,” *Journal of Common Market Studies* 31 (3): 305-328. <http://www.aueb.gr/deos/MSc/executives/Bourantonis/expectations-capabilitiesdoc.pdf> (letöltés: 2006. június)
- Hill, Christopher – Smith, Karen E. (2000: 300-316): *European Foreign Policy. Key Documents*. London: Routledge
- Hoebink, Paul – Stokke, Olav, eds (2005): *Perspectives on European Development Cooperation. Policy and Performance of individual donor countries and the EU*. London: Routledge
- Holland, Martin, ed. (1997: 120-136): *Common Foreign and Security Policy: the record and reforms*. London: Pinter Publishers
- Hollis, Rosemary (2005): „The Israeli-Palestinian road block: can Europeans make a difference?” *International Affairs* 80 (2): 191-201.
- Hollis, Rosemary (1994): „The Politics of Israel-EU Economic Relations,” *Israel Affairs* 1 (1)
- Holden, Patrick (2006): „Conflicting Principles in the Organization of Aid Policy for Political Purposes: A Case Study of the European Union's Mediterranean Aid,” *The European Journal of Development and Research* 18 (3): 387-411.
- Hook, Steven. W. (1995): *National Interest and Foreign Aid*. London: Lynne Rienner
- Hooper, Rick – Pedersen, Jon (1998): *Developing Palestinian Society*. FAFO Report 242. Oslo: FAFO-AIS <http://www.fafo.no/pub/rapp/242/242.pdf>
- Hooper, Rick (1999): „The International Politics of Donor Assistance to Palestinians in the West Bank and Gaza Strip (1993-1997)” in Roy (1999): 59-95.
- Horváth Jenő (2005): *Világpolitikai lexikon 1945-2005*. Budapest: Osiris
- Hubel, Helmut (2004): „The EU as a Peacemaker? Lessons from the Last Decade,” in Cameron (2004): 61-69.
- Human Rights Watch (2006): *A Question of Security. Violence against Palestinian Women and Girls*. <http://hrw.org/reports/2006/opt1106/> (letöltés: 2007. június)
- ICJ – PECJAR (2004): *Advisory Opinion Proceedings on Legal Consequences of Construcion of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Palestine – Written Statement (2004. január 30.) and Oral Pledging (2004. február 23)*. Jeruzsálem: PECJAR
- IMF (2001): *West Bank and Gaza. Economic Performance, Prospects and Politics*. (3. fejezet 61-82: *Transaction Costs in the Palestinian Economy: A Microeconomic Perspective*). Washington: IMF
- IMF (2003): *West Bank and Gaza: Economic Performance and Reform Under Conflict Conditions*. Washington: IMF
- IMF (2004). *Macroeconomic and Fiscal Developments, Outlook, and Reform in the West Bank and Gaza*. Presented at the Ad-Hoc Liaison Committee (AHLC) Meeting, Oslo www.imf.org/external/np/dm/2004/120804.htm (letöltés: 2006. november)
- Indyk, Martn (2006): „US Strategy for Resolving the Israeli Palestinian Conflict,” in Daalder – Gnesotto – Gordon (2006): 43-55.
- Isham, Jonathan – Kaufman, Daniel – Pritchett, Lant (1997): „Civil Liberties, Democracy and the Performance of Government Projects,” *The World Bank Economic Review* 11 (2): 219-242. (letöltés: 2007. május) <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/civillibs.pdf>
- Islam, Shada (2003): *European Union's Southern Drive*. YaleGlobal, 2003. május 30. <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=1738> (letöltés: 2006. augusztus)

- Jackson, Robert H. (1990): *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press
- J. Nagy László, ed. (2001): *A barcelonai folyamat és Kelet-Európa*. Szegedi Tudományegyetem, Európa-tanulmányok Központ, Szeged
- Jaeger, David A. és Paserman, M. Danielle (2006): „Israel, the Palestinian Factions and the Cycle of Violence,” *The American Economic Review* 96 (2): 45-49.
- Jansen, Michael – Athanasiadis, Iason (2002): „European Alarm,” *Al-Ahram* 580, 2002. április 4-10. <http://weekly.ahram.org.eg/2002/580/8inv2.htm> (letöltés: 2006. november)
- Jawad, Haifaa A. (1992): *Euro-Arab Relations: a Study in Collective Diplomacy*. Reading: Ithaca Press
- Jones, Bruce D. (2004): „The Middle East Peace Process,” in Malone (2004): 391-407.
- Jünemann, Anette, ed. (2004): *Euro-Mediterranean Relations After September 11. International, Regional and Domestic Dynamics*. London: Frank Cass
- Kanafani, Nu'man (1999): *Associating Palestine with the EU: the Present Framework and the Way Ahead*. Paper 9937, Kairó: Economic Research Forum
- Kanafani, Nu'man (2001): „Trade – a Catalyst for Peace?” *The Economic Journal* 111 (472): F276-90.
- Karagiannis, Nathalie (2004): *Avoiding Responsibility. The Politics and Discourse of European Development Policy*. London: Pluto Press
- Karmi, Ghada (2005): „With no Palestinian state in sight, aid becomes an adjunct to occupation,” *Guardian Unlimited*, 2005. december 31, (letöltés: 2006. augusztus) <http://www.guardian.co.uk/israel/Story/0,2763,1675792,00.html>
- Karsh, Efraim, ed. (1997): *From Rabin to Netanyahu: Israel's Troubled Agenda*. London: Frank Cass
- Kaufmann, Daniel – Kraay, Aart – Zoido-Lobaton, Pablo (1999): *Governance Matters*. Policy Research Working Paper 2196. Washington: Világbank <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/wps2169.pdf>
- Keohane, Robert – Nye, Joseph (1989): *Power and Interdependence*. Harper Collins Publishers
- Keating, Michael – Le More, Anne – Lowe, Robert, eds. (2005): *Aid, Diplomacy and Facts on the Ground*. London: Chatam House (RIAA)
- Keukelerie, Stephan (2000): „The European Union as a Diplomatic Actor”. *Leicester University Discussion Paper* 71
- Keukelerie, Stephan (2003): „The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy” *Diplomacy and Statecraft* 14(3): 31-56 <http://soc.kuleuven.be/ieeb/docs/03-SK-eudiplomatic.pdf>, lekérdezve 2007-10-09.
- Khalidi, Rashid (1994): „A Palestinian View of the Accord With Israel,” *Current History* 93 (580): 62-66.
- Khalidi, Rashid (1998): *Palestinian Identity*. New York: Columbia University Press
- Khalil, Assem (2005): „Israel, Palestine and International Law,” *Miskolc Journal of International Law* 2 (3): 20-39.
- Khan, Mustaq Husein – Giacaman, George – Amudsen, Inge, eds. (2004): *State Formation in Palestine. Viability and Governance during Social Transformation*. New York: RoutledgeCurzon
- Khadr, Ali (1999): „Donor Assistance,” in Diwan – Shaban (1999)
- Killick, Tony (1998): *Aid and the Political Economy of Policy Change*. London: Routledge
- Kimmerling, Baruch – Migdal, Joel (2003): *The Palestinian People: A History*. Cambridge: Harvard University Press
- Kleiman, Ephraim (1990): „The Economic Interdependence of the West Bank, the Gaza Strip and Israel,” in Deters – Klijn (1990): 31-42.
- Kleiman, Ephraim (1994): „The Economic Provisions of the Agreement Between Israel and the PLO,” *Israeli Law Review* 28: 347-373.
- Kleiman, Ephraim (1998): „Is There a Secret Arab-Israeli Trade?” *Middle East Quarterly* 1998. június
- Kleiman, Ephraim (2002): *Palestinian Economic Viability and Vulnerability*. Prepared for a Conference on the Viability of the Palestinian State. June 19, 2002, Washington
- Kleiman, Ephraim (2006): *From Integration to Separation*. Kézirat. Jeruzsálem.
- Knack, Stephen (2000): *Aid Dependence and the Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis*. Policy Research Working Paper 2396, Washington: Világbank
- Knodt, Michèle – Princen, Sebastiaan, ed. (2003): *Understanding the European Union's external relations*. London: Routledge
- Koskeniemi, Martti (1991): *The Future of Statehood*. Harvard International Law Journal Vol. 32: 397-410
- Kreijen, Gerard (2003): *State failure, sovereignty and effectiveness: legal lessons from the decolonization of Sub-Saharan Africa*. Leiden: Leiden University

- Kreisky, Bruno (1978): *Die Zeit in der wir leben*. Bécs: Verlag Fritz Molden
- Kühnel, Bianca, ed (2003): *Troubled Waters: Europe and its Relations With the US and Israel*. The Helmut Kohl Institute for European Studies, Jeruzsálem: HUJI
- Lagerquist, Peter (2003a): „The Political Economy of an Oslo Development Plan,” *Journal of Palestinian Studies* 32 (2): 5-20.
- Lagerquist, Peter (2003b): „On Settlement Trade, Europe Doesn't Stand Tall,” *MERIP Online*, 2003. április 8. <http://www.merip.org/mero/mero040803.html> (letöltés: 2006. július)
- Laqueur, Walter – Rubin, Barry, eds (2001): *The Israel-Arab Reader*. London: Penguin Books
- Landell-Mills, Pierre – Serageldin, Ismail (1991, 1992): *Governance and the External Factor*. World Bank Staff Paper, WB Annual Conference on Development Economics. Washington: The World Bank
- Lasensky, Scott (2005): „Chequebook diplomacy: the US, the Oslo Process and the role of foreign aid,” in Keating et al (2005): 41-58.
- Lasensky, Scott – Grace, Robert (2006): *Dollars and Diplomacy. Foreign Aid and the Palestinian Question*. http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2006/palestinian_aid.pdf (letöltés: 2007. július) Washington: USIP
- Laufer, Leopold Yehuda (1985): *US. Aid to the West Bank and Gaza: Policy Dilemmas*. Leonard Davis Institute for International Relations, Jeruzsálem: HUJI
- Legrain, Jean-François (1990): „The Islamic Movement and the Intifada,” in Nassar – Heacock (1990): 175-191
- Le More, Anne (2004): „Foreign Aid Strategy,” in Cobham, D – Kanafani, N. (eds): *The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestinian State*. Routledge, London.
- Le More, Anne (2005): „Are 'realities on the ground' compatible with international state-building and development agenda?” in Keating et al (2005): 27-40.
- Le More, Anne (200Y): *The International Politics of aid in the occupied Palestinian territory*. <http://www.odihpn.org/report.asp?ID=2669> (letöltés: 2007. március)
- Lesch David, ed. (2003): *The Middle East and the Unites States. A Historical and Political Reassessment*. Boulder: Westview Press
- Leslau, Ohad (2006): „The New Middle East From the Perspective of the Old Middle East” *Middle East Review of International Affairs* 10 (3) <http://meria.idc.ac.il/journal/2006/issue3/jv10no3a4.html>
- Levin, Kenneth (2005): *The Oslo Syndrome. Delusions of a People Under Siege*. Hanover: Smith and Kraus
- Lewis, Bernard (1998): *Multiple Identities in the Middle East*. New York: Shocken Books
- Lia, Brynjar (2007): *Building Arafat's police; the politics of international police assistance in the Palestinian territories after the Oslo Agreement*. New York: Ithaca Press
- Lia, Brynjar (2007b): *A Police Force without State. A History of the Palestinian Security Forces in the West Bank and Gaza*. New York: Ithaca Press
- Lindemann, Beate (1988): „Votes of EC Memmners at the United Nations on Questions Related to Israel,” in Greilsammer – Weiler (1988)
- Little, Douglas (2002): *American Orientalism. The Unites States and the Middle East since 1945*. London: I. B. Tauris
- Little, Ian M. D. – Clifford, Juillet M. (1996): *International Aid*. Chicago: Aldine Publishing Co
- Long, David E. – Reich, Bernard, eds (2002): *The Government and Politics of the Middle East and North Africa*. Boulder: Westview Press
- Lőrincné Istvánffy, H. (2004): *Nemzetközi pénzügyek*. Budapest: Aula
- Lugosi Győző (1989): *Dokumentumok a Közel- és a Közép-Kelet történetéhez (1914-1980)*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó
- Luif, Paul (2003): *EU Cohesion in the UN General Assembly*. Chaillot Papers 49. <http://www.iss.europa.eu/occasion/occ49.pdf> (letöltés: 2006. október), Párizs: Institute d'Etudes Securite
- Lumsdaine, David (1993): *Moral Vision in International Politics 1948-1989*. Princeton: Princeton University Press.
- Lustick, Ian (1987): „State-building on the West Bank,” *International Organization* 41 (1): 151-171
- Maddy-Weitzman, Bruce – Shamir, Shimon, eds. (2005): *The Camp David Summit – What Went Wrong?* Brighton: Sussex Acadmic Press
- Maizels, Alfred – Nissanke, Machiko K. (1984): „Motivations for Aid to Developing Countries,” *World Development* 12 (9): 879-900.

- Malone, David. M., ed. (2004): *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner
- Manners, Ian – Whitman, Richard G., eds. (2000): *The Foreign Policies of European Union Member States*. Manchester: Manchester University Press
- Ma'oz, Moshe – Rothstein, Robert L – Shikaki, Khalil, eds (2002): *The Israeli-Palestinian Peace Process*. Sussex Academic Press. Brighton: Sussex Academic Press
- MAS (2005): *Towards a More Effective Use of International Aid to the Palestinian People*. Ramallah: Palestine Economic Policy Research Institute
- MAS (2007): *Quarterly Economic and Social Monitor*. Vol 8. 2007. április. Ramallah: Palestine Economic Policy Research Institute
- Mayhew, Joram (1995): „Securing Peace in the Middle East: Project on Economic Transition (ed. by S. Fischer et al, MIT Press, 1994). Book Review,” *Journal of Economic Literature* 33 (2): 876-877.
- McGillivray, Mark – Morrissey, Oliver (2000a): „Aid Fungibility in Assessing Aid: Red Herring or True Concern?” *Journal of International Development* 12 (3): 413-391.
- McGillivray, Mark – Morrissey, Oliver (2000b): *Aid Illusion and Public Sector Fiscal Behaviour*. CREDIT Research Paper 2000/9, University of Nottingham
- Merhav, Meir, ed (1989): *Economic Cooperation and Middle East Peace*. London: Weidenfeld and Nicholson
- Metzer, Jacob (2002): *The Divided Economy of Mandatory Palestine*. Cambridge: Cambridge University Press
- MFA-GoI (2002): *Sustainable Development in the Palestinian Authority. Report of the Coordination of Activities in Judea, Samaria and the Gaza Strip*. 2002. augusztus, Jeruzsálem. (letöltés 2006. június) <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace%20Process/Guide%20to%20the%20Peace%20Process/Sustainable%20Development%20in%20the%20Palestinian%20Authority>
- MFA-GoI (2006): *Suicide and Other Bombing Attacks in Israel Since the Declaration of Principles*: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Terrorism-+Obstacle+to+Peace/Palestinian+terror+before+2000/Suicide%20and%20Other%20Bombing%20Attacks%20in%20Israel%20Since> (letöltés: 2007. január)
- Miller, Arthur (1968, 19YY): *A bűnbeesés után. Az alku*. Budapest: Európa könyvkiadó
- Miller, Aaron David et al (1997): „Arab-Israeli Negotiations and U.S. Interests in the Middle East: Second-Term Imperatives,” *Middle East Policy* 5: 1-21.
- Miller, Aaron David (2002): „The Pursuit of Israeli-Palestinian Peace: a retrospective,” in Ma'oz et al (2002): 31-36.
- Miller, Rory, ed. (1992): *Aid as a Peacemaker*. Ottawa: Carleton University Press
- Miller, Rory – Mishrif, Ashraf (2005): „The Barcelona Process And Euro-Arab Economic Relations: 1995-2005” *Middle East Review of International Affairs* 9 (2) <http://meria.idc.ac.il/journal/2005/issue2/jv9no2a6.html>
- MOFA – IACD (2003): *Monitoring Report of Donors' Assistance 1993-2003*. Ramallah: Ministry of Foreign Affairs
- Moghadam, Assaf (2001): „Diplomacy and Force in the Middle East Crisis: Israeli Crisis Management Strategies,” *Middle East Review of International Affairs* 5 (1) <http://meria.idc.ac.il/journal/2001/issue1/jv5n1a7.html> (letöltés: 2006. június) September-December 2001 (www.meria.idc.ac.il, letöltés: 2002. március 10.)
- Moisi, Dominique (2003): „Europe and the 'Universality' of the Palestinian-Israeli Conflict,” in Ortega (2003): 27-32.
- MOPIC (1998): *Building Competitive Advantage in the Palestinian Economy*. Ramallah: MOPIC
- Moore, Mick (1998): „Death Without Taxes: Democracy, State Capacity and Aid Dependence in the Fourth World”, in White, G. and Robinson, M. (eds): *Towards a Democratic Developmental State*. Oxford: Oxford University Press
- Moratinos, Miguel (2000): „EU deserves much greater credit for its role in the peace process,” *Daily Star* 2000. február 19.
- Moreira, Sandrina B. (2005): „Evaluating the Impact of Foreign Aid on Economic Growth,” *Journal of Economic Development* 20 (2): 25-49.
- Morgenthau, Hans (1963): „Preface to a Political Theory of Foreign Aid,” in Goldwin (1963): 70-89.
- Morrissey, Oliver (2005): „British Aid Policy in the 'Short-Blair' Years,” in Hoebink et al (2005):161-184.
- Mosley, Paul – Harrigan, Jane – Toye, John (1991): *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*, London: Routledge

- Mosley, Paul – Hudson, J. (1995): *Aid Effectiveness: A Study of the Effectiveness of Overseas Aid in the Main Countries Receiving ODA Assistance*. United Kingdom. Department for International Development.
- Moughrabi, Fouad (1990): „The intifada in American Public Opinion,” in Nassar – Heacock (1990): 241-257.
- Nablusi, Karma (2005): *The State-building Project: what went wrong?* In Keating et al (2005): 117-128.
- Nakhleh, Khalil (2004): *The Myth of Palestinian Development. Political Aid and Sustainable Deceit*. Jeruzsálem: PASSIA
- Naqib, Fadle M. (2002): *The Economic Aspects of the Palestinian Israeli Conflict. The Collapse of the Oslo Accord*. Discussion Paper 2002/100. Helsinki: UNU-WIDER
- Nassar, Jamal R. – Heacock, Roger, eds. (1990): *Intifada. Palestine at Crossroads*. London: Prager
- Nasr, Mohamed M. (2004): „Monopolies and the PNA,” in Khan et al (2004): 168-192.
- Newman, David – Yacobi, Chaim (2004): *The Role of the EU in the Israel/Palestine Conflict*. Working Paper Series No 12, Department of Politics and Government. Beer Sheva: Ben Gurion University.
- Nonneman, Gerd (2003): „A European View of the US role in the Palestinian-Israeli Conflict,” in Ortega (2003): 33-46.
- Nonneman, Gerd, ed. (2005): *Analyzing Middle East Foreign Policies and the Relationship With Europe*. London: Taylor and Francis
- N. Rózsa Erzsébet – Póti, László (1999): *Európa régi-új régiója: a Mediterráneum*. Budapest: SVKI
- Nuttal, Simon J. (2000): *European Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press
- OECD DAC (1986): *Methods and Procedures in Aid Evaluation*. Párizs: OECD
- OECD DAC (1991): *DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*. Párizs: OECD
- OECD DAC (1992): *DAC Principles for Effective Aid*. Párizs: OECD
- OECD DAC (1997): *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation. A Policy Statement*. Párizs: OECD
- OECD (2001): *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 1995-1999*. Párizs: OECD
- OECD (2003): *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 1997-2001*. Párizs: OECD
- OECD (2005): *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 1999-2003*. Párizs: OECD
- OECD (2007): *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 2001-2005*. Párizs: OECD
- Olsen, Gorm Rye (2005): „The European Union’s Development Policy. In Hoebink et al (2005): 573-609.
- Orme, W. A. (1999): „Big Palestinian Holding Company Dominates Development in West Bank,” New York Times, 1999. május 6.
- Ortega, Martin ed (2003): *The EU and the Crisis in the Middle East*. Chaillot Papers 62.
<http://aei.pitt.edu/775/01/cha62e.pdf> (letöltés: 2006. október) Párizs: Institute d’Etudes Securite
- Ottolenghi, Emanuele. (2004): „Why Israelis and Palestinians are not ready for peace?” *Survival* 46 (1): 41-54.
- Owen, Roger (1982): *Studies in the Economic and Social History of Palestine in the Nineteenth and Twentieth Centuries*. New York: McMillan
- Owen, Roger (2004): *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*. London: Routledge
- Pape, Robert A. (1997): „Why Economic Sanctions Still Do Not Work,” *International Security* 22 (2): 90-136.
- Paragi Beáta (2005: 67-84): „A palesztín nemzeti identitás fejlődése,” in: N. Rózsa Erzsébet (szerk.): *Nemzeti identitás és külpolitika a Közel- és Távol-Keleten*. Budapest: Teleki László Alapítvány
- Paragi Beáta (2006a): „Az Európai Unió közös érdek-és szereprendszere a Közel-Keleten,” *Külggyi Szemle* 5 (3-4): 49-88.
- Paragi Beáta – Szent-Iványi B. (2006b): *Szükség vagy érdek? A nemzetközi segélyezés érdek- és motivációrendszere*. Társadalom és Gazdaság 28 (1): 99-121.
- Paragi Beáta – Szent-Iványi Balázs – Vári Sára (2007): *Nemzetközi fejlesztési segélyezés*. Kézirat, megjelenés alatt
- Parsons, Nigel (2005): *The Politics of the Palestinian Authority. From Oslo to al-Aqsa*. London: Routledge
- PASSIA (2002): *Fact Sheet – Economy*.
- PASSIA (2006): *Diary*
- PASSIA (2007): *Diary*
- Parvathaneni, Harish (2005: 90-98): „The impact of Oslo Accords on UNRWA’s funding,” in Keating et al (2005)
- PCBS (2006a): *Statistical Abstract of Palestine*. 2006. november, Ramallah: PCBS
- PCBS (2006b): *Household Survey on Information and Communications Technology – 2006*. Ramallah: PCBS
- PECDAR (1996): *Activity Report*. Ramallah: PECDAR
- PECDAR (1997): *Activity Report*. Ramallah: PECDAR
- PECDAR (1998): *Activity Report*. Ramallah: PECDAR

- PECDAR (1999-2000): *Activity Report*. Ramallah: PECDAR
- PECDAR (2001): *Activity Report*. Ramallah: PECDAR
- Peled, Yoav (2006): „Dual War: The Legacy of Ariel Sharon,” *MERIP Online*, 2006. március 22.
<http://www.merip.org/mero/mero032206.html> (letöltés: 2007. március)
- Perelman, M. (2003): „EU accused of burying report on Antisemitism Pointing to Muslim Role,” *Forward*, 2003. november 28. <http://www.forward.com/issues/2003/03.11.28/news1.html> (letöltés: 2006. augusztus)
- Peresz, Simon (1995): *Az új Közel-Kelet*. Budapest: Múlt és Jövő Kiadó
- Peters, Joel (1998): „The Arab-Israeli Multilateral Peace Talks and the Barcelona Process: Competition or Convergence?” *International Spectator* 33 (4)
- Piening, Christopher (1997: 69-93): *Global Europe: the European Union in world affairs*. Boulder: Lynne Rienner
- PLC (1997): *Palestinian Legistaltive Council. Special Committee Report [The Corruption Report]*
www.jmcc.org/politics/pna/plc/plccorup.htm (accessed: June 2007).
- PNA-PMA (2006): *PMA Statistical Bulletin*. November 2006. Ramallah: PMA
- PNA-MOP (2007): *Summary of European projects 1993-2006*, Az elektronikus dokumentumot a Palesztín Tervezési Minisztérium munkatársai bocsátották rendelkezésre (2006. november).
- Pundak, Ron(2002): „From Oslo to Taba: What Went Wrong?” in Ma’oz et al (2002): 88-113.
- Rabie, Mohamed (1988): *The Politics of Foreign Aid: US foreign assistance and aid to Israel*. New York: Praeger
- Rabie, Mohamed (1992): „U. S.-PLO Dialogue: Secret Diplomacy and Conflict Resolution,” *Journal of Palestine Studies* 21 (4): 54-66.
- Rabie, Mohamed (1995): *U.S.-PLO Dialogue: Secret Diplomacy and Conflict Resolution*. Gainesville: University Press of Florida,
- Ravenhill, John (1985): *Collective Clientelism: The Lomé Conventions and North-South Relations*. New York: Columbia University Press
- Reich, Bernard (2003): „The United States and Israel: The Nature of Special Relationship,” in Lesch (2003): 233-252.
- Richards, Alan – Waterbury, John (1990): *The Political Economy of the Middle East. State, Class and Economic Development*. Boulder: Westview Press
- Rhi-Sausi, José Louis.- Zupi, Marco (2005): „Trends in the Debate on Italian Aid,” in Hoebink et al (2005):336-377.
- Rist, Gilbert (1997): *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*. London: Zed Books
- Roberts, Nigel (2005): „Hard lessons from Oslo: foreign aid and the mistakes of 1990s,” in Keating et al (2005): 17-26.
- Robinson, Glenn E. (1997): *Building a Palestinian State*. Bloomington: Indiana University Press
- Robinson, Glenn E. (2000): „Palestine after Arafat,” *The Washington Quarterly* 23 (4): 77-90.
- Robinson, Glenn E. (2001): „Israel and the Palestinians: The Bitter Fruits of Hegemonic Peace,” *Current History* 100 (642): 15-20.
- Rodrik, Dani (1996): „Understanding Economic Policy Reform,” *Journal of Economic Literature* 34: 9-41.
- Rodrik, Dani (2000): *Participatory Politics, Social Cooperation and Economic Stability*. Cambridge: Harvard University
- Rostoványi Zsolt (2004): *Az iszlám világ és a Nyugat*. Budapest: Corvina
- Rostoványi Zsolt (2006): *Együttélésre ítélve. Zsidók és palesztínok küzdelme a Szentföldért*. Budapest: Corvina
- Rotberg, Robert I. (2002): „The New Nature of Nation-State Failure,” *The Washington Quarterly* 25 (3): 85-96.
- Rothenberg, Celia (1999): „A Review of the Anthropological Literature in English on the Palestinian Hamula and the Status of Women” *Journal of Arabic and Islamic Studies* (II): 24-48.
<http://www.uib.no/jais/v002ht/02-024-048Rothen1.htm> (letöltés: 2007. március)
- Rothstein, Robert L. (2002): „A Fragile Peace: Are There Only Lessons for Failure?” in Ma’oz et al (2005): 1-30.
- Roy, Sara (1995): *Gaza Strip: The Political Economy of De-Development*. Washington DC: Institute for Palestine Studies
- Roy, Sara (1996): „Economic deterioration in the Gaza Strip,” *Middle East Report*, July-Sept. 1996.
<http://www.merip.org/mer/mer200/roy.html> (letöltés: 2006. június)

- Roy, Sara (1998): *The Palestinian Economy and the Oslo Process: Decline and Fragmentation*. UAE: The Emirates Center for Strategic Studies and Research
- Roy, S., ed (1999): *The Economics of Middle East Peace: A Reassessment*. Middle East Economic Association, 1999/3
- Roy, Sara (2001): „Palestinian Society and Economy since Oslo” *Journal of Palestinian Studies* 30 (4): 5-20.
- Roy, Sara (2002a): „Why Peace Failed: An Oslo Autopsy,” *Current History* 101 (651).
- Roy, Sara (2002b): „Ending the Palestinian Economy,” in *Middle East Policy* 9 (4): 122-165.
- Rynhold, Jonathan (2004): „Israel’s Fence: Can Separation Make Better Neighbours?” *Survival* 46 (1): 55-76.
- Said, Edward (1979): *The Question of Palestine*. London: Vintage Books
- Said, Edward (1994): *The Politics of Dispossession: the Struggle for Palestinian Self-Determination, 1969-1994*. London: Chatton and Windus
- Said, Edward (1995): *Peace and its Discontents: Gaza-Jerico 1993-1995*. London: Vintage
- Said, Edward (2000): *The End of the Peace Process: Oslo and After*. London: Granta Books
- Said, Edward (2004): *From Oslo to the Roadmap and Iraq*. New York: Pantheon
- Said, Nader (2005): „Palestinian perceptions of international assistance,” in Keating et al (2005): 99-107.
- Santiso, Carlos (2001a): „Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality” *The Georgetown Public Policy Review* 7 (1): 1-22, <http://www.eldis.org/fulltext/conditionality.pdf>
- Santiso, Carlos (2001b): „International Co-operation for Democracy and Good Governance: Moving Toward a Second Generation?” *European Journal of Development Research* 13 (1):154-180.
- Santiso, Carlos (2002): *Improving the Governance of European Foreign Aid. Development as an Element of Foreign Policy*. Working Document No 189. Brüsszel: Centre for European Policy Studies <http://aei.pitt.edu/1820/01/WD189.PDF> (letöltés: 2007. július)
- Savir, Uri (1998): *The Process. 1100 days that changed the Middle East*. New York: Random House
- Sayigh, Yezid – Shikaki, Khalil (1998): *Strengthening Palestinian Public Opinion*. (The Rocard-Siegmán Report). Independent Task Force, New York: Council on Foreign Relations.
- Sayigh, Yezid (1999): *Armed Struggle and the Search for State*. Oxford: Oxford University Press
- Sayigh, Yezid (2006): „Putting the Israeli-Palestinian Peace Process Back on Track. A European Perspective,” in Daalder et al (2006): 55-77.
- Samuels, David (2005): „In a Ruined Country. How Jasir Arafat Ruined Palestine,” *Atlantic Monthly*, 2005. szeptember
- Santini, Ruth Hanau (2006): *Prodi’s Government: First Steps at Home and Abroad*. SWP Comments, German Institute for International and Security Issues. 2006. július (letöltés: 2006. augusztus) http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?id=1748
- Scruton, Roger (2004): A nemzetek szükségességéről. Két tanulmány. Budapest: Helikon Kiadó
- Sela, Avraham – Ma’oz, Moshe, eds (1997): *The PLO and Israel: from Armed Conflict to Political Solution, 1964-1994*. New York: St. Martin’s Press
- Seers, Dudley (1983): *The Political Economy of Nationalism*. Oxford: Oxford University Press
- Sen, Amartya (2003): *A fejlődés mint szabadság*. Budapest: Osiris
- Sen, Amartya (2006): *Identity and Violence. The Illusions of Destiny*. New York: W.W. Norton and Co
- Sewell, David (2002): *Decentralization and Intergovernmental Finance in the Palestinian Authority*. June 5, 2002. Washington: Világbank <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/menalib/sewell.pdf> (letöltés: 2007. június)
- Shalabi, El-Sayed Amin (2004): „Sticks and statements,” *Al-Ahram* (711), 2004. október 7-13 (letöltés: 2006. március) <http://weekly.ahram.org.eg/2004/711/op65.htm>
- Shalhoub-Kevorkian, Nadera(2002): „Reexamining Femicide: Breaking the Silence and Crossing „Scientific” Borders,” *Journal of Women in Culture and Society* 28 (2): 581-608. <http://www.journals.uchicago.edu/SIGNS/journal/issues/v28n2/280210/280210.web.pdf>
- Sharaby, Linda (2002): „Israel’s Economic Growth: Success without Security,” *Middle East Review of International Affairs* 6 (3): 25-41. <http://meria.idc.ac.il/journal/2002/issue3/sharaby.pdf>
- Shatz, Adam (2002): „A Love Story between an Arab Poet and His Land. Interview with Mahmoud Darwish,” *Journal of Palestine Studies* 31 (3): 67-78.
- Shearer, David. – Meyer, Annuschka (2005): „The dilemma of aid under occupation,” in Keating et al (2005): 165-176.
- Shikaki, Khalil (1998): „The Politics of Paralysis: Peace Now or Hamas Later,” *Foreign Affairs* július-augusztus
- Shikaki, Khalil (2002a): „Palestinians Divided,” *Foreign Affairs* 81 (1)
- Shikaki, Khalil (2002b): „Ending the Conflict: Can Parties Afford it?” in Ma’oz et al (2002): 37-46.

- Shikaki, Khalil (2004): „The Future of Palestine,” *Foreign Affairs* 83 (6)
- Shikaki, Khalil (2006): *Willing to Compromise: Palestinian Public Opinion and the Peace Process*. United States Institute of Peace Special Report 158. Washington: USIP
<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr158.pdf> (accessed: February 2007)
- Shtayyeh, Mohamed (1998): *Palestine and the European Union. A partnership for Peace and Economic Development*. Jeruzsálem: Palestinian Center for Regional Studies
- Schulpen, Lau (2005): „All in the name of Quality: Dutch Development Cooperation in the 1990s,” in Hoebink et al (2005):406-447.
- Silvestri, Silvio (2003): „The European Union, the United States and the Middle East,” in Ortega (2003): 47-51.
- SIPRI (1996): *Armaments, Disarmament and International Security*. Chapter 4: *The Middle East Peace Process*. Oxford: Oxford University Press
- Smith, Karen (1997, 1998): „The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?” *European Foreign Affairs Review* 3 (2). http://aei.pitt.edu/2729/01/002732_1.PDF
- Smith, Karen E. (2000): „The end of civilian power EU: a welcome demise or cause for concern?” *International Spectator* 35 (2)
- Solana, Javier (2000a): „More punch to the Union” (dánul) Berlingske Tidende, February 10
- Solana, Javier (2000b): „Az európai katonai képességek kialakításának szükségességéről,” *Financial Times* 2000. szeptember 29. <http://www.mkogy.hu/nato/2000/00news30.htm>, lekérdezve 2007-09-15.
- Solana, Javier (2000c): *The development of a Common Foreign and Security Policy and the role of the High Representative*. Speech at the Danish Institute of International Affairs (DUPI). Kopenhagen, 2000. február 11.
http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/solana/details.asp?cmsid=246&BID=107&DocID=60508&insite=1, lekérdezve 2007-10-05.
- Solana, Javier (2002): *Intervention by Javier Solana Eu High Representative For The Common Foreign And Security Policy on the Occasion of the Launch of CER Publication by Steven Everts "Shaping An Effective Eu Foreign Policy"*. Brüsszel, 2002. február 19. (lekérdezve: 2007. Október 5.)
http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/69508.pdf
- Solana, Javier (2006): „Europe's unwavering support to the Palestinian People,” *Al-Hayat*, 2006. április 21.
- Sørensen, Georg (1992): „Democracy, Dictatorship and Development. Consequences for Economic Development of Different Forms of Regime in the Third World” in Auroi (1992): 39-58.
- Sørensen, Georg, ed (1993): *Political Conditionality*. London: Frank Cass
- Sørensen, Georg (1993): „Democracy, Authoritarianism and State Strength,” in Sørensen (1993): 6-34.
- Sørensen, Georg (1995): „Conditionality, Democracy and Development,” in Stokke (1995): 392-409.
- Søtendorp, Ben (1999): *Foreign Policy in the European Union*. London: Longman
- Søtendorp, Ben (2002): „The EU's involvement in the Israeli-Palestinian Peace Process: Building of a Visible International Identity” *European Foreign Affairs Review* 7 (3): 283-295.
- Spence, David (1999: 247-269): „Foreign Ministries in National and European Context,” in Hocking, Brian (ed): *Foreign Ministries. Change and Adaptation*. London: MacMillan Press
- Spyer, Jonathan (2004): „An Analytical and Historical Overview of British Policy toward Israel,” *Middle East Review of International Affairs* 8 (2) <http://meria.idc.ac.il/journal/2004/issue2/spyer.pdf> (letöltés: 2006. július)
- Steinberg, Gerard M. (1994) „Israel Security and the Peace Process,” *Security Dialogue* 25 (1) 51-62.
- Steinberg, Gerard M. (1999): *The European Union and the Middle East Process*. Jerusalem Center for Public Affairs, 1999. November 15. <http://www.jcpa.org/jl/vp418.htm> (letöltés: 2006. március)
- Steinberg, Mati (2007): „The Arab positions have changed,” *Haaretz*, 2007. június 3. (letöltés: 2007. augusztus) <http://www.haaretz.com/hasen/spages/865724.html>
- Stephens, Elizabeth (2005): *US policy toward Israel: the role of political culture in defining the 'special relationship'*. Brighton: Sussex Academic Press
- Stokke, Olav (1991): *Evaluating Development Assistance. Policies and Performance*. Geneva: The European Association of Development Research and Training Institute (EADI) –London: Frank Cass
- Stokke, Olav (1992): *Evaluating Development Assistance. Approaches and Methods*. The European Association of Development Research and Training Institute (EADI) –London: Frank Cass
- Stokke, Olav (1995): „Aid and Political Conditionality: Core Issues and the State of Art,” in Stokke (ed): 1-87
- Stokke, Olav (1995): *Aid and Political Conditionality*. The European Association of Development Research and Training Institute (EADI) –London: Frank Cass

- Stokke, Olav (2005: 1-31): „The Changing International and Conceptual Environments of Development Cooperation,” in Hoebink et al (2005)
- Stokke, Olav (2005): „Norwegian Aid Policy,” in Hoebink et al (2005): 448-492.
- Svensson, Jakob (1998): *Foreign Aid and Rent Seeking*. Policy Research Working Paper (no. 1880) Washington: Világbank
- Swirski, Shlomo (2005): *The Price of Occupation. The Cost of the Occupation to Israeli Society*. Tel Aviv: ADVA
- Szent-Iványi, Balázs (2007): „A nemzetközi fejlesztési együttműködési rendszer működése és hatékonysága,” Kézirat. in Paragi et al (2007)
- Taraki, Lisa (1997): *Palestinian Society: Contemporary Realities and Trends*.
<http://home.birzeit.edu/wsi/Status%20Report/files/Lisa%20-%20Palestinian%20Society%20SR.pdf>
 (letöltés: 2006. január)
- Tarp, Finn (2000): *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for Future*. London: Routledge
- Tornell, Aaron – Lane, Phillip (1999): „The Voracity Effect,” *American Economic Review* 89 (1): 22-46.
- Tostensen, Arne – Bull, Beate (2002): „Are Smart Sanctions Feasible?” *World Politics* 54 (3): 373-403.
- Tovias, Alfred (2005): „Israeli Policy Perspectives on the Euro-Mediterranean Partnership in the Context of EU Enlargement,” in Jünemann (2004)
- Tovias, Alfred (2006): „Exploring the „Pros” and „Cons” of Swiss and Norwegian Models of Relations with the European Union,” *Cooperation and Conflict. Journal of Nordic International Studies Association* 41 (2): 203-222
- UN CAP (2006): *UN Consolidated Appeal for the Occupied Palestinian Territories, 2006*. UN OCHA
[http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2006_oPt/\\$FILE/CAP_2006_oPt_SCREEN.pdf?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2006_oPt/$FILE/CAP_2006_oPt_SCREEN.pdf?OpenElement) (letöltés 2007. augusztus)
http://ocha.unog.ch/fts/reports/daily/ocha_R1_A698_07090907.pdf
- UNCTAD (2006): *The Palestinian War-torn Economy: aid, development and state formation*. New York – Genf: UN
- UNDP HDR (2006): *Human Development Indicators. Country Fact Sheet. Occupied Palestinian Territories*. (accessed: June 2007)
http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/country_fact_sheets/cty_fs_PSE.html
- UNSCO – Világbank (1999): *Donor Investment in Palestinian Development 1994-1998*. Világbank és UNSCO, Jeruzsálem
- UNSCO (2001): *Report on the Palestinian Economy*. Jeruzsálem: UNSCO
- UNSCO (2002): *The Impact of Closure and Other Mobility Restrictions on Palestinian Productive Activities*.
<http://www.un.org/News/dh/mideast/econ-report-final.pdf> (letöltés: 2006. április) Jeruzsálem: UNSCO
- Uvin, Peter (1993): „Do as I Say, Not as I do’: the Limits of Political Conditionality,” in Sørensen (1993): 63-84.
- Van de Walle, Nicholas – Johnston, T. (1996): *Improving Aid to Africa*. Washington DC: Overseas Development Council
- Vasconcelos, Alvaro – Joffé, George, eds. (2000: 216-223): *The Barcelona process: building a Euro-Mediterranean regional community*. London: Frank Cass
- Világbank (1991). *Managing Development: The Governance Dimension*. The World Bank, Discussion Paper, 25 June, Washington: Világbank
- Világbank (1992): *Governance and Development*. Washington: Világbank
- Világbank (1993a-e): *Developing the Palestinian Territories: An Investment in Peace*:
 Világbank (1993a): *Developing the Palestinian Territories: Investment in Peace. Executive Summary*
 Világbank (1993b): *Developing the Palestinian Territories: Investment in Peace. Vol 2. The Economy*
 Világbank (1993c): *Developing the Palestinian Territories: Investment in Peace. Vol 3. Private Sector Development*
 Világbank (1993d): *Developing the Palestinian Territories: Investment in Peace. Vol 5. Infrastructure*
 Világbank (1993e): *Developing the Palestinian Territories: Investment in Peace. Vol 6. Human Resources and Social Policy*
- Világbank (1994): *Emergency Assistance To the Occupied Territories. Vol. I: Investment Program*. Washington: Világbank
- Világbank (1994b): *Governance: The World Bank Experience*. Washington: Világbank
- Világbank (1995-2005): *World Development Indicators*. Washington: Világbank

- Világbank (1998): *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*. New York: Oxford University Press
- Világbank (2000): *Aid Effectiveness in the West Bank and Gaza*. Washington: Világbank
- Világbank (2000b). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*. Washington: Világbank
- Világbank (2002): *Fifteen Months – Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis*. Washington: Világbank
- Világbank (2004a): *Four Years – Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis*. An Assessment. Washington: Világbank
- Világbank (2004b): *Disengagement, the Palestinian Economy and the Settlement*. Washington: Világbank
- Világbank (2004c): *Stagnation or Revival? Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects*. Washington: Világbank
- Világbank (2005): *The Palestinian Economy and the Prospects for its Recovery. Economic Monitoring Report to the AHLC*. Washington: Világbank
- Világbank (2006): *West Bank and Gaza. Country Economic Memorandum. Growth in West Bank and Gaza: Opportunities And Constrains*. Washington: Világbank
- Világbank (2006b): *West Bank And Gaza. Education Sector Analysis. Impressive Achievements under Harsh Conditions and the Way Forward to Consolidate a Quality Education System*. Washington: Világbank
- Világbank (2006c): *Brief Overview of the Olive and the Olive Oil Sector in the Palestinian Territories*. Washington: Világbank
- Világbank (2006d): *The Role and Performance of Palestinian NGOs in Health, Education and Agriculture*. Washington: Világbank
- Világbank (2007): *Movement and Access Restrictions in the West Bank*. Washington: Világbank
- Waage, Hilde Henriksen (2004): „Peacemaking is a Risky Business.” *Norway's Role in the Peace Process in the Middle East, 1993-1996*. Oslo: International Peace Research Institute (PRIO)
- Watson, Geoffrey R. (2000): *The Oslo Accords: international law and the Israeli-Palestinian Agreements*. Oxford: Oxford University Press
- Weinblatt, Jimmy – Luski, Jan (1994): *The West Bank and Gaza Strip: Macroeconomic Perspectives*. Beer Sheva: Ben Gurion University, Monaster Center for Economic Research, Discussion Paper No. 94-17.
- Weiskopf, Thomas E. (1972): „The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Underdeveloped Countries,” *Journal of International Economics* 2: 25-38.
- Williams, Jody (2005): „Endless Enemies or Human Security,” In Ahmed, Akhbar–Forst, Brian (eds): *After terror: Promoting Dialogue among Civilizations*. Cambridge: Polity Press
- Wurmser, David (1993): „The Rise and Fall of the Arab World,” *Strategic Review* 21 (3): 33-46.
- Zagha, Adel– Jamal, Manal (1997a) *Foreign aid and development in Palestine*, Vol. 1, Jerusalem: Jerusalem Media & Communications Centre
- Zagha, Adel– Jamal, Manal (1997b): *Mortgaging self-reliance: Foreign aid and development in Palestine*, Vol. 2, Jerusalem: Jerusalem Media & Communications Centre
- Zagha, Adel – Zomlot, Husam (2004): „Israel and the Palestinian Economy: Integration or Containment?” In Khan (2004): 120-141.
- Zahar, Mahmoud (1995): „ Hamas: Waiting for Secular Nationalism to Self-Destruct. An interview with Mahmud Zahar,” *Journal of Palestine Studies* 24 (3): 81-88.
- Zilberfarb, Ben-Zion (2005): „From Socialism to Free Market – Israelei Economy, 1948-2003” *Israel Affairs* 11 (1): 12-21
- Ziyyad, Abu Ziyyad (2002): „The Middle East Peace Process – Where to next?” in Ma'oz et al (2002): 149-160.

Dokumentumok

- Bécsi egyezmény a nemzetközi szerződések jogáról (1969),
http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf
- EK (1980): *Velencei Nyilatkozat* (1980. június 13.)
- EK/EDP (2000): *European Development Policy Framework*, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12001.htm>
- EK/Európai Konszenzus (2006): *Európai konszenzus a fejlesztési politikáról*
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12544.htm>, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/oj/2006/c_046/c_04620060224hu00010019.pdf
- EU/EK (1998): *The Role of the European Union in the peace process and its future assistance to the Middle East* (Brüsszel, 1998. január 16.). *Journal of Palestine Studies* 27 (3): 148-151.
<http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/db942872b9eae454852560f6005a76fb/8fa46f4f7db77d8d052565b800543de0!OpenDocument>
- EU/EK (1999): *Berlini Nyilatkozat* (1999. március 24.)
- EU/EK (2000): *Common Strategy on the Mediterranean Region* (2000. július 22.)
http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/common_strategy_med_en.pdf
- EU/EK (2002): *Sevillai Nyilatkozat* (2002. június 22.)
- EU/EK (2005): *ENP: EU-Palestinian Authority Action Plan* (Country Report)
http://ec.europa.eu/external_relations/gaza/docs/palest_author_11_may_en.pdf
- EU/EK (2007): *The EU in the world. The foreign policy of the European Union*. Brüsszel: European Commission, Directorate-General for Communication,
<http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/67/en.doc> (lekérdezve: 2007. október 5.)
- EU/EP (2007): *Jelentéstervezet a MEDA programról és a Palesztinának nyújtott pénzügyi támogatásról*.
EuropeAid alapján EU EP (2007. március),
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/am/656/656446/656446hu.pdf
- EU-PLO (1997): *EU-PLO Interim Association Agreement* (1997) [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A0716\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A0716(01):EN:HTML)
- EUSZ (1992): *Szerződés az Európai Unióról*, <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/index.htm#founding>
- FAA (1961): *US. Foreign Assistance Act* http://www.law.cornell.edu/uscode/22/usc_sup_01_22_10_32.html,
<http://www.usaid.gov/policy/ads/faa.pdf>
- Hamász (1987): *Hamász alapító okirat* (1987), <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/hamas.htm>
- Hága (1907): *Laws and Customs of War on Land* (Hague IV); 1907. október 18.
<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/lawofwar/hague04.htm>
- Helsinki Zárónyilatkozat (1975), http://osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf
- Kvartett (2002): *Roadmap*: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003/20062.htm>
- MEPF (1995): *US. Middle East Peace Facilitation Act*, 1993; 1995
- PFSZ (1968): *PFSZ Alapokmány* (1968), http://www.pac-usa.org/the_palestinian_charter.htm
- PFSZ (1988): *A palesztín állam kikiáltása és Izrael elismerése*,
<http://www.ariga.com/treaties/palindepedenceclaration.shtml>
- Oslói megállapodások (Laqueur, W. – Rubin, B., eds (2001): *The Israel-Arab Reader*. London: Penguin)
- MR (1993): *Izrael és PFSZ közötti kölcsönös elismerés* (1993), <http://www.ariga.com/treaties/recogn.shtml>
- DOP (1993): *Declaration of Principles on Interim Self-Government Agreements*, Washington, 1993. szeptember 13.);
- GJ (1994): *Gaza-Jericho Agreement*. Kairó, 1994. május 4.;
- PP (1994): *Protocol on Economic Relations between the Government of the State of Israel and the P.L.O., representing the Palestinian People*. Paris, April 29. 1994; Attached to the Gaza-Jericho Agreement
- EEA (1994): *Early Empowerment Agreements. Protocol on Further Transfer of Powers and Responsibilities* (Kairó, 1994. augusztus 27.), illetve *Protocol on Preparatory Transfer of Powers and Responsibilities* (Erec, 1994. augusztus 29.)
- IA (1995): *Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip*, Washington, 1995. szeptember 28
- Hebron (1997): *Protocol Concerning the Hebron Redeployment*, Hebron 1997. január 17.
- Wye (1998): *Wye River Memorandum*, Wye River Plantation, Maryland, 1998. október 23.
- Sarm (1999): *The Sharm el Sheikh Memorandum on Implementation Timeline of Outstanding Commitments of Agreements Signed and the Resumption of Permanent Status Negotiations*, Sarm-es-Seik 1999. szeptember 4.

Camp David (2000): *Trilateral statement*. Camp David, 2000. július 25.
http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/2000_2009/2000/7/Trilateral%20Statement%20on%20the%20Middle%20East%20Peace%20Summ
Clinton (2000): *Clinton Proposals*. 2000. december <http://www.mideastweb.org/clintonproposal.htm>
Taba/EU (2001): *The Moratinos Non-Paper*. <http://www.mideastweb.org/moratinos.htm>

Donor-találkozókat dokumentumai (ABC sorrendben):

AHLC (1993-1997): *Ad Hoc Liaison Committee és Világbank Consultative Group (CG) találkozóinak dokumentumai*. Konkrétan:
AHLC (2000): *West Bank and Gaza Economic Policy Framework Progress Report*, prepared by the World Bank, presented to the secretariat of the Ad Hoc Liaison Committee, Lisszabon, 2000. június 7-8.
AHLC/cím nélküli (1996): *Cím nélküli dokumentum*; tartalma szerint informális beszámoló Jean-Paul Jesse, az EB DG Relex közel-keleti egységét vezető tisztviselő (véltetően a brüsszeli amerikai nagykövetség) politikai irodája (poloff) számára nyújtott) tájékoztatásáról. Párizs, 1996. január 6.
AHLC/EC (1994): *European Commission Intervention at the AHLC meeting in Brussels*. Brüsszel, 1994. november 29-30.
AHLC/EU (1997): *'EU-melding' form pres/dub coreu to all coreu*. Pesc/pres/dub 961. Subject: informal meeting of the AHLC on aid to Palestinians in Brussels on 10 December 1996.
AHLC/Holst (1997): *The Johan Jürgen Holst Peace Fund. Status of Funding, Future Needs. Report to the AHLC Commitee Meeting*. Készítette: Világbank. Washington, 1997. június 5.
AHLC/Kaddoumi (1994): *Fax transmission from Faruouk Kaddoumi (Head of Political Department, PLO, Tunis; Chairman of the Board of PECDAR) to Caio Koch-Weser (Vice President, World Bank, Washington)*. Tunisz, 1994. október 17.
AHLC/PA (1996): *Draft Medium-Term Policy Framework, 1996-1998. Prepared by the Palestinian Authority in collaboration with the staffs of the IMF and the Világbank*. December 1, 1995. Presented at the Ministerial Conference, January 1996; Párizs, 1996. január 9.
AHLC/PA (1996b): *Palestinian Authority's Draft Budget for 1996*. November 14, 1995, Gaza. Presented to Ministerial Conference in January 1996.; Párizs, 1996. január 9.
AHLC/PNA (1997): *Statement by the Palestinian Delegation on the Internal Audit Report of May 23, 1997*. Presented to the AHLC June 5, 1997.; Washington. 1997. június 5.
AHLC/TAP (1995): *Tripartite Action Plan on Revenues, Expenditures and Donor Funding for the Palestinian Authority*. 1995. április 27.
AHLC/WB (1994): *Palestinian Budget and Start-up Costs, Overall Flows*. Készítette: Világbank. Párizs, 1994. június 10.
AHLC/WB (1994b): *Statement by Caio Coch-Weser on behalf of the Világbank*. AHLC-meeting. Brüsszel 1994. november 29-30.
AHLC/WB (1995): *West Bank and Gaza Fact Sheet. WBG Economy*. Készítette: Világbank. Washington, 1995. január 11.
CG/IMF (1994): *Statement by Fund Staff Representative*. CG Meeting; Párizs, 1994. szeptember 8-9.
CG/PECDAR (1994): *Budgetary Support for the West Bank and Gaza. Prepared by PECDAR*. Submitted to the CG meeting; Párizs, 1994. szeptember 8-9.
CG/WB (1994a): *West Bank and Gza: Note on Budgetary Support for Start-up and Transitory Expenditures*. WB Consultative Group on Palestinian Budget; Párizs, 1996. január 6.
CG/WB (1994b): *West Bank and Gaza. CG Meeting. Chairman's Opening Statement*. Párizs, 1994. szeptember 8-9.
CG/WB (1994c): *Financing need for the West Bank and Gaza during the Early Empowerment Phase*. Készítette: Világbank; Párizs, 1994. szeptember 8-9.
Conference to Support the Middle East. Co-Sponsors Summary. Washington, 1993. október 1.

Egyéb források

Izraeli Statisztikai Hivatal: http://www1.cbs.gov.il/reader/cw_usr_view_Folder?ID=141
Izrael, B'tselem: <http://www.btselem.org/index.asp>
Palesztín Statisztikai Hivatal, PCBS: <http://www.pcbs.org/>
PNA (MOP): PAMS Database: <http://db.mop.gov.ps/amc/>
Local Development Forum on the Assistance to Palestinian People (LDF): <http://www.ldf.ps/>

Világbank:

West Bank and Gaza Update. Newsletter (Világbank, negyedévente 1997 óta) http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/04/13/000012009_20040413104202/Rendere d/PDF/285400E.pdf

Világbank-projektek (Nyugati Part, Gáza)

<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=217672&piPK=95916&theSitePK=40941&menuPK=223661&category=regcountries®ioncode=6&countrycode=GZ>

Beszélgetések, interjúk (személyes, e-mail)

Abdel Karim, Nasr (2007): Bir Zeit Egyetem, Ramallah, 2007. január 16.

Abdullah, Samir (2006): MAS (*Palestinian Economic Policy Research Institute*); Ramallah, 2006. március 16. és november 19.

Abunassar, Wadie (2006): Haifa, International Center for Consultations; Jeruzsálem, 2006. november 8.

Arafat, Cairo (2006): Palesztín Tervezési Minisztérium (MOP), Aid Coordination Department; Ramallah, 2006. március 16. és november 20.

Brynen, Rex (2006, 2007): McGill University, Department of Political Science; e-mail váltás: 2006. december és 2007. április

Caiveau, Herve (2007): EU/EK, ECHO; Jeruzsálem, 2006. december 5.

Gallagher, Mark (2006, 2007): EU/EK ECTAO; Jeruzsálem, 2006. december 5. és 2007. február 1.

Harris, Mikha (2007): ipari és kereskedelmi miniszter (1994-1996); Tel Aviv, 2007. január 25.

Hóvári, János (2005-2007): Külügyminisztérium, VI. területei főosztály

Jungbert, Béla (2006-2007): a Magyar Köztársaság Palesztín Nemzeti Hatóság területén működő képviseleti irodája; Ramallah

Kleiman, Ephraim (2006-2007): Héber Egyetem (HUJI), Department of Economics; Jeruzsálem

Mascini, Francesco (2007): a Holland Királyság Palesztín Nemzeti Hatóság területén képviseleti irodájának helyettes vezetője; Ramallah, 2007. január 17.

Öhrstöm, Anders (2007): Svéd Konzulátus, SIDA, Jeruzsálem, 2007. január 18.

Pedersen, Jon (2007): FAFO/AIS, Osló, 2007. április-augusztus

Schmid, Dorothee (2007): L'Institut français des relations internationales (IFRI), Párizs, e-mail-váltások

Taylor, Mark (2007): FAFO/AIS, Osló 2007. április-május

Közvéleménykutatási adatok forrásai

Palestinian Center for Policy and Survey Research (CPRS/PCPRS, 1993-2007)

<http://www.pcpsr.org/survey/index.html#head1> (minden felsorolt online elérhető):

- CPRS (1993): *Public Opinion Poll #4* (1993. december)
- CPRS (1997): *Public Opinion Poll #29* (1997. szeptember)
- CPRS (2000): *Public Opinion Poll #48*, (2000. április)
- CPRS/PCPRS (2003): *PSR Palestinian Public Opinion Poll #7*. (2003. április)
- CPRS/PCPRS (2005): *PSR Palestinian Public Opinion Poll #15: Palestinians and Israelis Disagree on How to Proceed with the Peace Process* (2005. március)
- PCPRS (2005): *PSR Palestinian Public Opinion Poll #17*: (2005. szeptember)
- PCPRS (2005): *Joint Palestinian-Israeli Public Opinion Poll*. (2005. december)

Jerusalem Media and Communication Center (JMCC, 1993-2007):

<http://www.jmcc.org/publicpoll/results.html>

TAU/TSC (1994-2005): Tami Steimetz Center for Peace, Tel Aviv University

<http://www.tau.ac.il/peace/>

Közös, izraeli-palesztín közvéleménykutatások:

- TAU/TSC és JMCC (1999): <http://www.jmcc.org/publicpoll/results/1999/no30.htm#results>
- PCPRS és Harry S. Truman Institute for Advancement of Peace, Héber Egyetem (HUJI) (2000-2007) <http://truman.huji.ac.il/polls.asp?page=2&cat=0&in=0>